

# Reflecteren op regie: een staalkaart van stijlen

Over gemeentelijke regie bij de ontwikkeling  
van woonservicegebieden

Programma 'Ontgroening en Vergrijzing'



## Inhoudsopgave

Voorwoord Walter Brouwer Programmamanager Ontgroening en Vergrijzing, provincie Gelderland	3
Dankwoord auteur	5
1 Inleiding: de totstandkoming van woonservicegebieden	7
2 Leeswijzer en verantwoording	10
3 Over de meervoudige rol van 'de' gemeente, waaronder die van regisseur	12
4 De regierol van gemeenten: een nadere typering	18
5 Een staalkaart van stijlen	25
6 Conclusie: regisseren als balanceerkunst in een dynamische beleidscontext	28
Literatuur	31
Bijlage 1: verwachtingen ten aanzien van de gemeente als regisseur	32
Bijlage 2: reflecteren op regie, een assessment schema	35
Colofon	36

## Voorwoord

“De gemeente pakt de regierol niet op” is een veelgehoorde kreet van partijen die samenwerken met lokale overheden. Maar projectpartners van gemeenten zullen een dergelijke uitspraak na het lezen van deze brochure niet snel meer doen. Dat komt omdat Peter Hendrixen duidelijk maakt dat ‘de’ regierol van gemeenten helemaal niet bestaat! Hij laat zien dat de invulling van de rol van gemeenten in samenwerkingsrelaties afhankelijk is van haar bevoegdheden: wat moet de gemeente (wettelijke taken) en wat wil de gemeente zelf (politieke doelen)? Bovendien is van belang te weten of de gemeente enkel in het algemeen belang handelt of ook een eigen belang heeft (zoals in het geval van grondposities bijvoorbeeld)? Afhankelijk van de antwoorden op deze vragen zal een gemeente haar (regie)rol anders kiezen.

Deze brochure laat zien hoe invulling gegeven kan worden aan de gemeentelijke regierollen. Niet als blauwdruk, maar als zoektocht voor gemeenteambtenaren en –bestuurders om te bepalen welke regierol ze kunnen én willen vervullen. Een handig invulschema wordt daarbij als *self-assessment*-instrument aangereikt. Het instrument kan ook worden gebruikt door de vele projectpartners van de gemeente. Zij kunnen aan de hand van het schema meer inzicht krijgen in de rol die de gemeente op dat moment in het project wil, kan of moet kiezen. Inzichten, die tot meer openheid en begrip voor de rol en positie van gemeenten kunnen leiden. Inzichten, die uiteindelijk de samenwerking ten goede komen en zo hopelijk de totstandkoming van woonservicegebieden vereenvoudigen of bespoedigen.

Overigens: hoewel Hendrixen zich in het onderzoek richt op de realisatie van woonservicegebieden, zijn zijn inzichten in principe van toepassing op alle gemeentelijke sectoren en taakvelden en dus niet enkel voorbehouden aan partners op het gebied van wonen, welzijn en zorg. Doe er dus ook op andere terreinen uw voordeel mee!

**Walter Brouwer**  
**Programmamanager Ontgroening en Vergrijzing**  
**Provincie Gelderland**



## Dankwoord auteur

Dit boekje 'reflecteren op regie', weerspiegelt het reflectieproces van ondergetekende op het vraagstuk van gemeentelijke regie bij de ontwikkeling van woonservicegebieden. De totstandkoming van dit boekje is echter niet enkel het resultaat van zelfreflectie op dit thema. Voor en tijdens het schrijven ben ik namelijk geïnspireerd en uitgedaagd door anderen. Op deze plek wil ik hen danken voor het aanreiken van deze ideeën. Allereerst wil ik Paul Peters, Walter Brouwer en Yves Kropman van de provincie Gelderland hartelijk danken voor hun kritische en constructieve commentaar op eerdere versies van dit boekje. Ook de deelnemers aan de expertmeetings met respectievelijk vertegenwoordigers van adviesbureaus, gemeenten, woningcorporaties, zorg- en welzijnsaanbieders en cliënt-vertegenwoordigende organisaties verdienen een woord van dank voor hun inhoudelijke bijdrage aan de groepsdiscussies over (gemeentelijke) regie bij de ontwikkeling van woonservicegebieden, die plaatsvonden in de lente/vroege zomer van 2007. Verder wil ik de deelnemers van het intervisie- en coachingstraject voor Gelderse 'ambtenaren woonservicegebied' danken voor de blik die ik als relatieve buitenstaander in hun werkprijktijk heb mogen nemen. Dit door het bijwonen van een aantal bijeenkomsten waarin onder leiding van Sylvia Hoekstra en Sanja Bouman op een openhartige wijze ervaringen met elkaar zijn uitgewisseld. Hierin zijn diverse aspecten van gemeentelijke regie direct dan wel indirect aan de orde gekomen. Ook de door laatstgenoemden geboden kans om eind november 2007 de eerste ideeën voor dit boekje te mogen presenteren in een bijeenkomst met een voor mij 'nieuwe club ambtenaren' is zeer leerzaam geweest. Ik heb hier veel van opgestoken! Tot slot een woord van dank voor professor George de Kam. Onze discussies over mijn promotieonderzoek naar de relatie tussen institutionele dynamiek en coördinatiemechanismen tussen betrokken organisaties bij de ontwikkeling van gebiedsgerichte arrangementen voor wonen, welzijn en zorg komen ook in dit boekje tot uiting!

**Peter Hendriksen**





## 1 Inleiding: de totstandkoming van woonservicegebieden

Op veel plaatsen in Nederland – ook in de provincie Gelderland – wordt door gemeenten, woningcorporaties, zorg- en welzijnsaanbieders, en soms ook commerciële project-ontwikkelaars samengewerkt aan de realisatie van combinaties van wonen met zorg en welzijn/dienstverlening. De afgelopen jaren zijn op het vlak van wonen, zorg en welzijn veel inspanningen gedaan om ‘zo lang mogelijk zelfstandig wonen’ voor mensen met behoefte aan enige vorm van zorg en ondersteuning – ongeacht de aard van hun beperking – mogelijk te maken. Het gaat daarbij voor een belangrijk deel om fysieke projecten. Hierbij kan men onder meer denken aan de nieuwbouw van ‘levensloopbestendige woningen’, het ‘opplussen’ van delen van de bestaande woningvoorraad, de realisatie van kleinschalige (beschermde) groepswoningen voor bijvoorbeeld dementerende ouderen, de herontwikkeling van verouderde verzorgings- en verpleeghuislocaties, de bouw van nieuwe ‘steunpunten’ van waaruit zorg- en welzijnsdiensten worden geleverd, of het beter ‘toegankelijk’ maken van de openbare ruimte voor mensen die minder goed mobiel zijn.

### Naast fysiek ook sociaal

Naast fysieke investeringen is er ook aandacht voor de ‘software-kant’ van zorg- en dienstverlening. Daarbij gaat het om het realiseren van een meer vraaggericht en afgestemd aanbod van (wonen in combinatie met) zorg- en welzijnsdiensten, dusdanig dat deze bijdragen aan het zo lang mogelijk zelfstandig wonen van mensen in hun eigen vertrouwde woonomgeving. Ook aan deze ‘software kant’ gaat het om tal van investeringen, bijvoorbeeld het uitbreiden van het bestaande palet van zorg- en welzijnsdiensten dat mensen thuis kunnen ontvangen. De afgelopen jaren heeft op dit vlak een enorme verbreding van het ‘traditionele’ aanbod van thuiszorg (zoals huishoudelijke verzorging, ondersteunende begeleiding, maaltijdservice) plaatsgevonden. Tegenwoordig is het zelfs mogelijk om zwaardere verpleeghuiszorg aan huis geleverd te krijgen. Zo kunnen ook mensen met een zogenaamde verblijfsindicatie, de zorg die zij nodig hebben in hun eigen vertrouwde woonomgeving ontvangen. Verder valt bij deze ‘zachte investeringen’ te denken aan het realiseren van een passend aanbod op het terrein van ontmoeting en dagbesteding nabij of in de eigen woonomgeving, het adequaat organiseren van 24-uurs onplanbare zorg in een (deel van) een wijk of dorp, de aanwezigheid van eerste- en tweedelijnszorgvoorzieningen, informatie- en adviespunten op het vlak van zorg en welzijn, ondersteuningspunten voor mantelzorgers, of bijvoorbeeld de inzet van zogenaamde ‘domotica’ in de thuissituatie; technologie die bijdraagt aan het langer zelfstandig kunnen laten wonen van bijvoorbeeld ouderen (zie: [www.domoticatoets.nl](http://www.domoticatoets.nl)).

### Zo volwaardig mogelijk, midden in de samenleving

Volgens het huidige dominante beleidsdiscours zouden mensen met een behoefte aan (langdurige) zorg en/of ondersteuning zo volwaardig mogelijk moeten kunnen participeren in onze samenleving. Dit is niets nieuws: deze ontwikkeling kan worden beschouwd als uitvloeisel van de zogenoemde ‘vermaatschappelijking van de zorg’, sinds het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw. Deze ontwikkeling ging gepaard met (of speelde wellicht eerder ook actief in op) een toenemende wens tot zo lang mogelijk zelfstandig wonen bij deze mensen zelf. Ouderen willen (voor zover mogelijk) in toenemende mate zelf kunnen beslissen over hoe zij willen wonen, en welke mate en type van zorg- en dienstverlening zij willen ontvangen. Dat geldt ook voor andere doelgroepen, zoals mensen met een

lichamelijke en/of verstandelijke beperking of mensen die te kampen hebben met psychosociale problemen. Steeds vaker heeft men de wens om zorg- en welzijnsdiensten in de thuissituatie of vertrouwde woonomgeving te ontvangen.

Dit is in de afgelopen decennia ook in verdergaande mate mogelijk geworden. Door de 'extramuralisering' in de zorg zijn traditionele intramurale zorginstellingen ook 'buiten de muren' van hun instelling zorg en diensten gaan verlenen. Verschillende woonconcepten op basis van het 'scheiden van wonen en zorg' zijn (en worden) in de praktijk gerealiseerd. We hebben bijvoorbeeld kleinschalige beschermde woonvormen zien opkomen, waarbij in een groepswoning een zo normaal mogelijke 'thuissituatie' wordt gecreëerd. Dit vanuit de (normatieve) veronderstelling dat dit een positief effect zou hebben op de mate van maatschappelijke participatie en integratie van mensen met lichamelijke, verstandelijke en/of psychosociale beperkingen. Zij verdienen immers een volwaardige plek midden in onze samenleving. Niet meer afgezonderd van de maatschappij in grootschalige instituten, maar in 'gewone' wijken en dorpen. Oftewel meer populair gezegd: niet meer 'weggestopt in het bos', maar 'onder de mensen'. Het hierboven geschetste dominante discours ten aanzien van de huisvesting en zorgverlening aan mensen met enige vorm van behoefte aan zorg en ondersteuning lijkt nog fier overeind te staan, alhoewel steeds meer kritische geluiden te horen zijn over 'het participatie- en integratie-ideaal' dat achter deze ontwikkeling schuilgaat, zeker waar het de meest kwetsbare doelgroepen betreft. Zo stellen Koops en Kwekkeboom (2005: 8) "[...] voor deelname aan de samenleving meer nodig was dan alleen zelfstandige woonruimte en dat alleen extramuralisering niet voldoende was voor maatschappelijke integratie."

### **Naar integrale arrangementen van wonen, welzijn en zorg: een gebiedsgerichte aanpak**

Lokaal komen 'fysiek' en 'sociaal' bij de hiervoor genoemde ontwikkelingen en investeringen letterlijk bij elkaar! Dat vraagt om afstemming tussen gemeenten en aanbieders in de sectoren van het wonen, het welzijn en de zorg. De zorg is sinds jaar en dag sterk sectoraal georganiseerd (financieringsregimes, cultuur et cetera) langs de lijnen van diverse 'doelgroepen'. Lokaal wordt sinds een aantal jaren door de hiervoor genoemde partijen samengewerkt om dergelijke fysieke en sociale voorzieningen op het vlak van wonen, welzijn/dienstverlening en zorg (wwz) in samenhang te organiseren. Vaak gebeurt dat middels een gebiedsgerichte benadering op wijkniveau (in de stad) of op het niveau van (een samenstel van) grotere en/ of kleinere dorpen in plattelandsgebieden. Zij werken samen aan de ontwikkeling van zogenoemde 'woonservicegebieden' of '-wijken', 'zorgvriendelijke wijken', 'levensloopbestendige wijken', of 'generatiebestendige wijken'. In dit rapport hanteren we de naam 'woonservicegebieden'. Vele labels zijn in omloop, maar meestal gaat men – in al deze variëteit – min of meer uit van de basisgedachte zoals deze is neergelegd in het midden van de jaren negentig door de STAGG geïntroduceerde concept van de 'woonzorgzone'.<sup>1</sup> De woonzorgzone lijkt de afgelopen jaren terminologisch op minder populariteit te kunnen rekenen vanwege de vermeende 'stigmatiserende' werking die van het begrip zou uitgaan.<sup>2</sup> Toch heeft het in mijn opinie als inspiratiebron niets aan kracht verloren. Het gaat echter niet om de realisatie van aparte zones vol met voorzieningen voor kwetsbare mensen, maar om de realisatie van (een deel van) een 'normale wijk voor iedereen', waarin 'optimale condities' zijn geschapen voor wonen, welzijn en zorg, oftewel waar tal van hiervoor genoemde fysieke en sociale voorzieningen aanwezig zijn.



## Multifunctionele centra als hart van het woonservicegebied

In veel projecten vormt een multifunctioneel gebouw het ‘hart’ van een woonservicegebied.<sup>3</sup> Vanuit een dergelijke accommodatie worden zogenaamde ‘haal- en brengdiensten’ georganiseerd. Dit kunnen grootschalige projecten zijn waarin functies op het vlak van wonen, zorg en welzijn worden gecombineerd met andere functies, bijvoorbeeld op het terrein van onderwijs en educatie (bijvoorbeeld ‘brede school’, bibliotheekfunctie, leerwerkplekken), sport, en buurtvoorzieningen. Voorbeelden in de provincie Gelderland zijn het reeds gerealiseerde project de Bogen in Harderwijk en het onlangs geopende Meulenvelden in Didam. Ook in de wijk Malburgen in Arnhem-zuid is een dergelijke multifunctionele accommodatie op het moment van schrijven in aanbouw. Om nog maar een ander voorbeeld te noemen: het project De Werf in Neede. Hier zijn op de locatie van het voormalige gemeentehuis in opdracht van een woningcorporatie 26 seniorenappartementen ontwikkeld in combinatie met een Multifunctioneel centrum (MFC). Deze appartementen en het MFC worden verhuurd aan een zorgaanbieder. Het MFC krijgt een open (ontmoetings)functie voor alle inwoners van Neede, wat tot uitdrukking komt in het gerealiseerde Grand Café. Soms wordt – minder vergaand – aangesloten bij de realisatie van zogenaamde Kulturhusen, of wordt min of meer uitgegaan van de basis die reeds aanwezige dorps- en wijkvoorzieningen, of verzorgings- en verpleeghuizen bieden. Deze laatste zouden bij een dergelijke ontwikkeling meer een ‘open functie’ gaan vervullen voor de (direct) omliggende omgeving. Dergelijke ‘multifunctionele centra’ zijn vanzelfsprekend ook buiten de provincie Gelderland gerealiseerd of in aanbouw.<sup>4</sup>

## Langdurige en complexe ontwikkelingstrajecten onder regie van gemeenten?

De totstandkoming van woonservicegebieden is doorgaans een langdurig traject (minimaal enkele jaren) en bevat de realisatie van tal van concrete deelprojecten (zie hiervoor). Ook is het een proces dat doorgaans niet zonder ‘horten en stoten’ verloopt. Partijen lopen tegen tal van knelpunten aan. Die liggen bijvoorbeeld op het terrein van (veranderingen in) wet- en regelgeving (o.a. meer marktwerking in de zorg, implementatie van de Wmo). Verder kan men denken aan de financiering van projecten (bijvoorbeeld de exploitatie van multifunctionele gebouwen), de ruimtelijke inpassing van fysieke projecten (waaronder de beschikbaarheid van geschikte locaties), de inhoudelijke complexiteit van de opgave waar de betrokken partijen voor staan, maar ook aan de onderlinge samenwerking tussen de betrokken partijen (bijvoorbeeld de organisatie van het samenwerkingsproces).<sup>5</sup> Dergelijke knelpunten komen vaak in samenhang met elkaar voor: zo is er als gevolg van veranderingen in wet- en regelgeving, bijvoorbeeld door de invoering van de Wmo, de toenemende marktwerking in de zorg en de Wet Toelating Zorginstellingen een toenemende spanning zichtbaar tussen ‘samenwerking en concurrentie’ tussen zorg- en welzijnsaanbieders betrokken bij de realisatie van woonservicegebieden. Dit boekje richt zich op het vraagstuk van de rol(len) die gemeenten spelen in dergelijke ontwikkelingsprocessen.

1 Zie STAGG (1995 en 2000); Glaser, Harkes en Singelenberg (2001).

2 Zie Singelenberg en Harkes (2004); Van Rossum (2005).

3 Zie Heuvelink (2002).

4 Voor meer informatie en voorbeelden over deze multifunctionele accommodaties zie de website van het Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg, onder de ‘button’ “Wijkservicecentrum”. Voor een aantal voorbeelden van dergelijke projecten zie de projectbeschrijvingen in het rapport van Quintis/Futura (2007). Voor een kritische beschouwing over de realisatie van dergelijke multifunctionele accommodaties zie Mulder (2005).

5 Voor een inventarisatie, zie Hendriksen (2006).

6 Zie Hendriksen, De Kam en de Jongh (2007).

## 2 Doel, verantwoording en opzet van dit boekje

De zogenaamde ‘regierol’ die de gemeente speelt in samenwerkingsverbanden gericht op de realisatie van woonservicegebieden is het onderwerp van dit boekje. De gemeente als lokale overheidsorganisatie zal hierbij worden gepositioneerd als de ‘regisseur’ in dergelijke samenwerkingsverbanden.

### Doel van dit boekje: reflecteren op regie

Dit boekje wil aanknopingspunten tot reflectie op het vraagstuk van gemeentelijke regie bij de ontwikkeling van woonservicegebieden bieden. Het doel is niet om de lezer een uitputtend overzicht te geven, maar enkele handvatten aan te reiken om te reflecteren op de invulling van de gemeentelijke regierol in hun gemeente, alsmede aanknopingspunten te geven voor het vinden van verdere informatie hierover. In de praktijk blijkt dat gemeenten op verschillende wijze invulling (kunnen) geven aan hun regierol. Met andere woorden: er valt bij die invulling wat te kiezen! Vandaar de titel van dit boekje: ‘Reflecteren op regie: een staalkaart van stijlen’.

### Inspiratiebronnen

In dit boekje wordt gebruik gemaakt van inspirerende perspectieven uit de bestaande literatuur over het onderwerp. Ook wordt inspiratie geput uit de uitkomsten van een vijftal expertmeetings die in de vroege zomer van 2007 in het kader van het promotieonderzoek van de auteur zijn georganiseerd. Doel van deze bijeenkomsten was het verkrijgen van meer inzicht in de dynamiek die ontstaat in de lokale samenwerkingsverbanden van partijen betrokken bij de ontwikkeling van woonservicegebieden.<sup>7</sup> Eén van de onderwerpen die in deze expertmeetings aan de orde kwamen was het vraagstuk omtrent gemeentelijke regie.<sup>8</sup> Aan de deelnemers van de expertmeetings – allen betrokken bij of bekend met de ontwikkeling van woonservicegebieden – is onder meer gevraagd naar:

- hun interpretatie van het begrip ‘gemeentelijke regierol’;
- de verschillende mogelijke invullingen van de regierol die zij kennen (typen regie);
- de wijze waarop de regierol wordt ingevuld in de projecten waarbij zij betrokken zijn (en wat naar hun mening nog eventuele verbeterpunten daarvan zijn);
- de elementen die zij van belang vinden voor een naar hun idee ‘goede’ invulling van de gemeentelijke regierol. (Ofwel: wat hun verwachtingen zijn ten aanzien van de gemeente als regisseur).

Per bijeenkomst is een andere groep deelnemers uitgenodigd, respectievelijk vertegenwoordigers van adviesbureaus, gemeenten, zorg- en welzijnsaanbieders, woningcorporaties, en ouderenbonden/ cliëntvertegenwoordigende organisaties. In dit boekje zijn enkele (geanonimiseerde) citaten en ideeën van deelnemers aan deze bijeenkomsten gebruikt ter illustratie.

De auteur wil als relatieve ‘buitenstaander’ in dit boekje reflecteren op het (gemeentelijke) regievraagstuk in dit soort processen. Het roept soms eerder vragen op dan dat het pasklare antwoorden geeft aan de lezer die in de lokale praktijk betrokken is bij de ontwikkeling van woonservicegebieden. Zoals gezegd: we zien in de praktijk dat gemeenten hun regierol op verschillende wijze invullen. De uiteindelijke keuze voor een bepaalde rolinvulling zal door gemeenten zelf moeten worden gemaakt. Zonder uitputtend te (willen) zijn zullen in dit

7 Dit onderzoek wordt grotendeels gesubsidieerd door de provincie Gelderland in het kader van het programma Ontgroening en Vergrijzing. Zie [www.gelderland.nl/vergrijzing](http://www.gelderland.nl/vergrijzing) en/of [www.kennispleinvergrijzing.nl](http://www.kennispleinvergrijzing.nl).

8 Een ander vraagstuk, deels gerelateerd aan het vraagstuk van gemeentelijke regie, dat in deze expertmeetings aan de orde kwam is het vraagstuk gemeentelijke sturing bij de realisatie van woonservicegebieden in relatie tot de effectiviteit en de efficiëntie van de totstandkoming van dergelijke gebiedsgerichte arrangementen voor wonen, zorg en welzijn (voor een onderzoeksverslag zie De Kam, 2007).



boekje enkele van dergelijke keuzerichtingen de revue passeren. De auteur nodigt de lezer uit om aan de hand van dit boekje mee te reflecteren over de wijze waarop de gemeentelijke regierol in zijn of haar huidige project(en) wordt ingevuld.

### Wat volgt

Dit boekje is als volgt opgebouwd. Allereerst wordt geprobeerd de rol(len) die de gemeente bij de ontwikkeling van woonservicegebieden speelt te karakteriseren (hoofdstuk 3). Vervolgens wordt nader inzicht geboden in het begrip 'gemeentelijke regie' (hoofdstuk 4). Het is namelijk een veelgebruikt, maar allerm minst eenduidig begrip. In de praktijk wordt op verschillende manieren invulling gegeven aan gemeentelijke regie. De verkenning van bestaande literatuur over het onderwerp laat zien dat er een aantal ideaaltypische 'stijlen' kan worden onderscheiden, waarmee deze verschillen kunnen worden geduid (hoofdstuk 5). Tot slot zal worden stilgestaan bij het vraagstuk van 'instrumentenkeuze', waarvoor de gemeente bij de invulling van haar rol als regisseur komt te staan (hoofdstuk 6). Wat is daarbij van belang? Daarbij zal ook kort worden ingegaan op de vraag hoe aan de dynamische beleidscontext waarin de gemeente als regisseur van wonen, welzijn en zorg opereert.

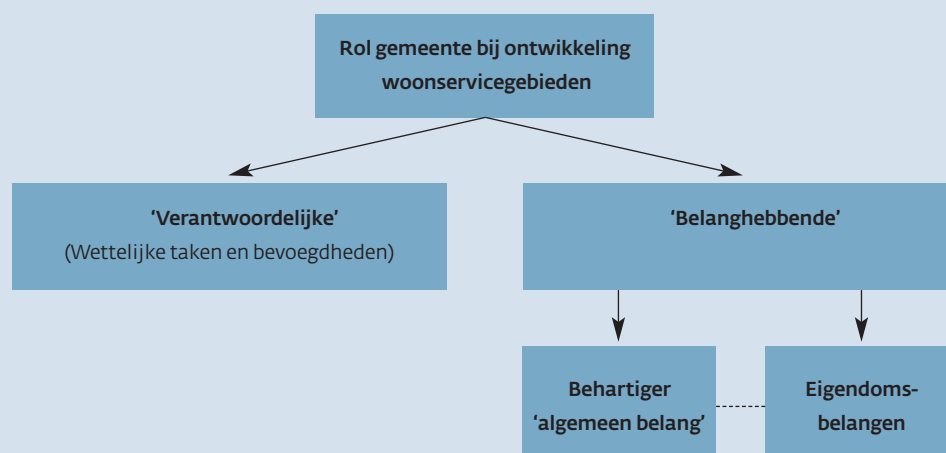
### 3 Over de meervoudige rol van 'de' gemeente, waaronder die van regisseur

De gemeente is één van de partijen in het ontwikkelingsproces van een woonservicegebied en voor de realisatie ervan afhankelijk van de inbreng van aanbieders op het vlak van wonen, zorg en welzijn/dienstverlening. In een dergelijke 'netwerkontext' kan zij worden gekarakteriseerd als een 'medespeler'. De gemeente neemt als lokale overheid een bijzondere positie in, maar in hoeverre is zij een *bepalende* medespeler of kan zij dit worden? De gemeente als regisseur staat in de praktijk niet zozeer buiten, maar veelal ook *op* het toneel.

Laten we allereerst eens reflecteren op die positie van de gemeente. Hoewel de gemeente in dit boekje in eerste aanleg gepositioneerd is als lokale 'regisseur' op het vlak van wonen, zorg en welzijn, moet kijkend naar de praktijk van de ontwikkeling van woonservicegebieden, worden geconstateerd dat de gemeente niet enkel die rol van regisseur vervult. Er lijkt veeleer sprake van een meervoudigheid van (met elkaar samenhangende) rollen. Deze rollen kunnen worden gelieerd aan de 'meerdere petten' die de gemeente in dergelijke complexe ontwikkelingstrajecten op heeft. Met 'meerdere petten' wordt hier dus niet zozeer bedoeld op het vraagstuk van '(dubbele) loyaliteit', maar wordt eerder verwezen naar de verschillende rollen die de gemeente bij de ontwikkeling van een woonservicegebied vervult. Vaak worden haar samenwerkingspartners, zoals woningcorporaties, en zorg- en welzijnsaanbieders, geconfronteerd met deze 'verschillende gezichten' van 'de gemeente'. Laten we eens een poging ondernemen om deze verschillende rollen van de gemeente te duiden.

#### De gemeente als verantwoordelijke en belanghebbende

Een eerste poging om deze meervoudigheid te duiden kan worden gemaakt door gebruik te maken van het begrippenpaar 'verantwoordelijke' en 'belanghebbende'. Men zou kunnen stellen dat de gemeente bij de ontwikkeling van woonservicegebieden zowel als 'verantwoordelijke', maar ook als 'belanghebbende' opereert. De rol van *verantwoordelijke* verwijst in eerste instantie naar het uitvoeren van taken die haar wettelijk gezien zijn opgelegd. Zo is de gemeente bijvoorbeeld verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), voor het maken van bestemmingsplannen en de uitvoering van het Bouwbesluit et cetera. De rol van *belanghebbende* verwijst enerzijds naar de politiek-democratische legitimiteit die gemeente als lokale overheid heeft als 'bewaker' en/of (actieve) 'behartiger' van het 'algemene of publieke belang' in haar gemeente. Vanuit deze positie kan de gemeente de realisatie van één of meerdere woonservicegebieden *wenselijk* vinden, bijvoorbeeld omdat het bijdraagt aan het zo lang mogelijk zelfstandig laten wonen van huidige en toekomstige senioren en/of omdat het kan bijdragen aan de realisatie van haar breder geformuleerde Wmo-doelstellingen. Anderzijds verwijst de rol van 'belanghebbende' ook naar de eigendomspositie van de gemeente: de gemeente is vaak 'eigenaar' van grond en/of accommodaties (bijvoorbeeld scholen, wijkcentra, of bibliotheken) op haar grondgebied. Deze locaties kunnen liggen in het gebied waar een woonservicegebied gepland is. Hier is de gemeente bijvoorbeeld een van de partijen met 'bezit' en daarmee belanghebbende. Locatieontwikkeling biedt gemeenten met grondposities vaak een belangrijke kans om financieel vermogen op te bouwen. Wil zij haar bezit in dit kader (letterlijk) ten gelde maken, dan heeft de gemeente in dit geval een meer instrumenteel belang. Dit onderscheid tussen 'verantwoordelijke' en 'belanghebbende' is een eerste onderscheid dat gemaakt kan worden om de verschillende posities die de gemeente inneemt te duiden.



Hoe valt dit onderscheid door te vertalen naar het vraagstuk van de gemeentelijke regie? Vanuit het oogpunt van de gemeente als ‘verantwoordelijke’ zou men kunnen betogen dat gemeenten geredeneerd vanuit het ‘wettelijke takenpakket’ een soort regierol lijkt te worden ‘toegedicht’ (passieve aanleiding om regie te voeren). Vanuit het oogpunt van ‘belanghebbende’ zou kunnen worden betoogd dat gemeenten *zelf* een intrinsieke motivatie hebben om regie te willen voeren, geredeneerd van de eigen (eigendoms)positie van de gemeente en/of haar rol als ‘bewaker van het algemeen belang’. Dit verklaart wellicht ook de insteek in verschillende percepties bij gemeenten ten aanzien van het vervullen van de regierol. Waar men soms wel eens de indruk krijgt dat het voor sommigen een kwestie van *moeten* is (“we krijgen de regierol opgelegd”), lijkt het vanuit het perspectief van de gemeente als belanghebbende begrijpelijkerwijs eerder (ook) een kwestie van *willen*. Ik zou op dit punt willen betogen dat als een gemeente vanuit haar rol als belanghebbende de ontwikkeling van een woonservicegebied als wenselijk ziet, zij zelf een regierol moet *willen* vervullen, los van de vraag op welke wijze men die regierol als gemeente zou willen invullen.

### Naar een karakterisering vanuit gemeentelijke activiteiten

De voorgaande poging om de meervoudige rol van de gemeente te duiden in termen van ‘verantwoordelijke’ en ‘belanghebbende’ is wellicht nog een wat abstracte. Een tweede poging tot nadere karakterisering is te maken als men kijkt naar de verschillende concrete *activiteiten* die de gemeente vervult bij de ontwikkeling van woonservicegebieden. Dan wordt deze meervoudige rol van de gemeente meteen duidelijk. Zonder hier uitputtend te willen zijn en met enige vrijheid van het geven van ‘labels’, treedt de gemeente in een dergelijk complex ontwikkelingstraject bijvoorbeeld op als:

- **‘Subsidiegever/ -verstrekker’**, bijvoorbeeld door het verstrekken van subsidies aan welzijnsinstellingen. Hier treedt bijvoorbeeld een ‘principaal-agent’ achtige relatie op tussen gemeenten en instellingen.
- **‘Aanbesteder’** in het kader van de Wmo (bijvoorbeeld huishoudelijke verzorging); hier speelt de gemeente de rol van ‘marktmeester’. Ook deze rol wordt door gemeenten in de praktijk op verschillende wijze ingevuld.<sup>9</sup>
- **‘Ruimtelijke regelaar’**: het opstellen van bestemmingsplannen, het toetsen van bouwaanvragen, het voeren van een (actief dan wel passief) grondbeleid, et cetera.
- **‘Extern aanspreekpunt’** namens een lokaal samenwerkingsverband dat een woonservicegebied wil realiseren, bijvoorbeeld richting de provinciale overheid.

9 Zo is de huishoudelijke verzorging door gemeenten op verschillende wijze aanbesteed. Voor een aantal mogelijke varianten zie Ministerie van VWS (2008).



Verder zou men nog legio labels kunnen noemen. Bijvoorbeeld van de gemeente als ‘beheerder’ (bijvoorbeeld als het gaat om onderhoud van de openbare ruimte, ‘eigenaar’ van grond- en gebouwen (zoals eerder reeds genoemd) tot aan ‘indicatiesteller’ (bijvoorbeeld in het kader van de Wmo). Men zou deze verschillende rollen kunnen indelen in termen van het hiervoor gemaakte onderscheid tussen gemeente en belanghebbende. Zo passen de gemeentelijke rollen van ‘ruimtelijke regelaar’, ‘indicatiesteller’ en ‘aanbesteder’ bij het geschetste perspectief van ‘verantwoordelijke’. De rol van ‘eigenaar’ eerder bij het perspectief van ‘belanghebbende’. Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat het plaatsen van deze op concrete activiteiten gebaseerde rolkarakterisering in beide meer abstract geformuleerde perspectieven van verantwoordelijke en belanghebbende soms ook diffuus kan zijn, bijvoorbeeld de rol van ‘beheerder’. Ook de gemeente als ‘ruimtelijke regelaar’ of ‘subsidieverstrekker’ herbergt kenmerken van beide. Zo heeft de gemeente als ‘ruimtelijk regelaar’ formeel toegewezen taken, anderzijds heeft zij ook een algemeen belang bij een ‘goede’ ruimtelijke ordening en ontwikkeling. Tegelijkertijd heeft zij daarin ook vaak een eigen positie en belang, bijvoorbeeld als ‘eigenaar’ van grond en locaties. Dit maakt duidelijk dat de verschillende rollen in de praktijk soms met elkaar samenhangen en niet eenduidig zijn te onderscheiden.

Toch is het goed om als gemeente te reflecteren op de verschillende petten die men in de praktijk op heeft, zeker in langdurige en complexe ontwikkelingstrajecten, zoals de ontwikkeling van woonservicegebieden. Oftewel: de gemeente is bij de ontwikkeling van woonservicegebieden veel meer dan enkel ‘regisseur’ op het vlak van wonen, zorg en welzijn.

### De gemeente als regisseur: (n)iets nieuws onder de zon?

Dan hebben we het nog niet gehad over de gemeente als regisseur. Bij de gemeente als ‘regisseur’ komen de volgende labels in eerste instantie naar boven: de gemeente als ‘initiator’ van ontwikkelingen/projecten, ‘binder’ of ‘samenbrenger’ van (noodzakelijke) partijen, ‘facilitator’ van plannen van aanbieders uit het veld, of ‘procesmanager’ die de voortgang en de organisatie in het project bewaakt en partijen aanspreekt op hun verantwoordelijkheden (zie voor een nadere begripsdefiniering hoofdstuk 4).

In het kader van de Wmo hebben gemeenten bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid voor het vervullen van een zogenaamde ‘regierol’ toebedacht gekregen. Het Rijk acht de gemeente vanuit haar publieke verantwoordelijkheid die aangewezen partij om die rol te vervullen. Vanuit de Wmo wordt dus een ‘regierol’ voor gemeenten voorzien. Maar in het kader van diezelfde Wmo vervult de gemeente namelijk ook een aantal van de eerder genoemde rollen. Zo is er die van ‘aanbesteder’ of ‘marktmeester’ bij de aanbesteding van de huishoudelijke verzorging. Ook is in de Wmo een verantwoordelijkheid voor de gemeente weggelegd als ‘indicatiesteller’. Verder komt haar rol als ‘subsidieverstrekker’ in de Wmo naar voren vanuit de invulling die zij voorheen gaf aan de Wet voorzieningen gehandicapten en de Welzijnswet, welke nu zijn opgenomen in die Wmo. De (overigens nauwelijks nader gedefinieerde) regierol van de gemeente in het kader van de Wmo valt dus niet zozeer één op één samen met de regierol die in het kader van de ontwikkeling van woonservicegebied, maar heeft in met de aard van de Wmo eerder een breed karakter. Bij de invulling van haar regierol valt voor gemeenten wat te kiezen, zoals beschreven in de verschillende –treffend geformuleerde– ‘regiescenario’s’ in het advies *Inhoud stuurt de beweging* van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO, 2006). Bij de invulling van haar regierol in het kader van de Wmo kunnen gemeente kiezen voor verschillende ideaaltypische strategieën: (1) door sterk zelf te sturen, (2) met het accent op onderlinge samenwerking met (bestaande) partijen uit het veld, of (3) door de maatschappelijke

dienstverlening zoveel mogelijk over te laten aan ‘de markt’ (aanbieders uit het veld) en daarbij wellicht ook een beroep te doen op de ‘civil society’ (idem; Putters, Van Hout en Cardoso Ribeiro, 2006).

In veel gemeenten waar al initiatieven gestart zijn voor de realisatie van woonservicegebieden vóór de komst van de Wmo, acteerden gemeenten vaak al min of meer bewust of onbewust actief als ‘regisseur’. In andere gemeenten stelde zij zich wellicht wat minder actief op en lag de regie feitelijk meer bij partijen in het veld. Dat laat onverlet dat het aanbeveling verdient de regierol van een gemeente op het vlak van wonen, zorg en welzijn in het kader van de Wmo af te stemmen met de ontwikkeling van woonservicegebieden of andere in ontwikkeling zijnde (gebiedsgerichte) wwz-arrangementen. Hoe past een dergelijke ontwikkeling in de bredere gemeentelijke beleidsvisie van de Wmo? Met de Wmo lijken gemeenten in ieder geval een meer legitieme positie te verkrijgen voor het voeren van die regie. Voor sommige op dit vlak reeds actieve gemeenten lijkt de regierol dan ook wat minder uit de lucht komen te vallen dan voor andere meer passieve gemeenten. Feit is dat de komst van de Wmo in ieder geval leidt tot (her)bezinning op de invulling van die ‘regierol’. Deze ‘overkomt’ gemeenten in mijn optiek niet zozeer – al krijg je van sommige gemeenten wel eens die indruk *alsof* het hen overkomt – , maar men zal er in ieder geval wel wat ‘mee moeten’. Reflecteren op het vraagstuk van gemeentelijke regie op het vlak van wonen, zorg en welzijn is daarom geen overbodige luxe.

### De gemeente als medespeler: naar gedeelde regie?

De vraag is in hoeverre de gemeente als ‘*dé* regisseur’ kan worden aangemerkt bij de ontwikkeling van woonservicegebieden. Legt de Wmo de regisseurspet duidelijk bij de gemeente neer, bij de ontwikkeling van woonservicegebieden lijkt de gemeente de regisseurspet gedurende het ontwikkelingstraject feitelijk ook wel eens te (moeten) delen met andere partijen. In een grootschalig ontwikkelingstraject als de realisatie van een woonservicegebied is er daarom eerder sprake van ‘gedeelde regie’, waarbij de gemeente een bijzondere plaats inneemt ten opzichte van andere partijen. Voor de realisatie van een woonservicegebied blijft de gemeente namelijk afhankelijk van de inbreng van aanbieders op het vlak van wonen, zorg en welzijn/dienstverlening. De gemeente heeft echter maar beperkte zeggenschap over autonome aanbieders: zij zijn immers zelfstandige organisaties. De uitvoering – het daadwerkelijk aanbieden van voorzieningen en diensten op het gebied van wonen, zorg en welzijn/dienstverlening – geschiedt door aanbieders uit het veld. De invloed van de gemeente op het vlak van het ‘wonen’ is beperkt, sinds de verzelfstandiging van woningcorporaties in het midden van de jaren negentig. Vandaag de dag moet de gemeente het voornamelijk stellen met ‘indirecte’ sturingsinstrumenten, zoals prestatieafspraken met corporaties. De gemeentelijke invloed op het terrein van welzijn lijkt van oudsher groter: de gemeente fungeert immers als uitvoerder van de welzijnswet (nu opgegaan in de Wmo) en heeft in veel gemeenten een sterke relatie met welzijninstellingen als subsidieverstrekker. De invloed op het terrein van de zorg is ook jarenlang beperkt geweest, maar met de komst van de Wmo lijkt de gemeente op dit vlak een sterkere positie in te (kunnen) gaan nemen. De gemeente lijkt dus voornamelijk indirecte beïnvloedingsmogelijkheden te hebben om partijen te sturen. Niet alleen neemt zij verschillende rollen in bij de ontwikkeling van woonservicegebieden, ook de mate waarin en de wijze waarop zij de betrokken partijen uit de sectoren wonen, zorg en welzijn kan beïnvloeden verschillen. De gemeente is dus één van de partijen aan tafel. De vraag blijft in hoeverre de gemeente een *bepalende* medespeler kan en wil zijn. De gemeente moet van andere partijen enerzijds de ruimte krijgen om haar regierol te kunnen invullen en vervullen. Anderzijds moet de gemeente ook ruimte bieden aan haar

samenwerkingspartners om de realisatie van woonservicegebieden te kunnen invullen met een bepaalde mate van vrijheid en met respect voor de eigen autonomie en organisatiebelangen van aanbieders. Op sommige momenten in het ontwikkelingsproces van een woonservicegebied moet de gemeente de regie vaak even ook uit handen (durven te) geven.

## Openheid over meerdere rollen en de invulling van de regierol

De regierol van de gemeente kent niet enkel een externe, maar ook een interne dimensie. Voor de ambtenaar die binnen de gemeente de eerst verantwoordelijke is voor het 'trekken' van de totstandkoming van één of meerdere woonservicegebieden lijkt zowel (een goede koppeling tussen) de 'interne dimensie' (afstemming *binnen* de gemeentelijke organisatie), als de 'externe dimensie' (de relatie met de betrokken samenwerkingspartners) van belang. Deze ambtenaren lijken een belangrijke 'schakelfunctie' te vervullen tussen de gemeentelijke organisatie en het samenwerkingsverband. Vaak is de persoon in kwestie voor partijen het eerste aanspreekpunt ofwel 'het gezicht' van 'dé gemeente', terwijl die gemeente – zoals hiervoor betoogd – in werkelijkheid doorgaans een 'meerkoppig monster is', of om het positiever te formuleren: strikt gezien meerdere rollen vervult. Dit boekje concentreert zich op de 'externe dimensie' van gemeentelijke regie en besteedt minder aandacht aan het organisatievraagstuk van de interne afstemming *binnen* de gemeentelijke organisatie, maar onderschrijft zeker het belang daarvan.<sup>10</sup> De gemeentelijke organisatie is vaak sectoraal georganiseerd, waarin meestal een knip aanwezig is tussen 'fysiek' en 'sociaal'. De ontwikkeling van woonservicegebieden vereist afstemming tussen beide terreinen, maar beide 'werelden' kennen vaak een eigen cultuur en er kan sprake zijn van verschillende 'belangen'. Zo schrijft Gerrichhauzen (2008: 39) in een recent essay treffend over de regierol van de gemeente: *"Die rol heeft zowel een interne, alsmede een externe component. De gemeente is immers een complexe matrixorganisatie. Zij is een samenstel van posities, rollen, belangen en arena's. Zij is onder andere beheerder van de openbare ruimte, ruimtelijke ordenaar, handhaver, armoedebestrijder en economisch ontwikkelaar. Het organiseren van de interne achterban in een gemeente is soms net zo ingewikkeld als het organiseren van externe partijen die betrokken zijn bij het ontwikkelen en uitvoeren van beleid."*

Met name het managen van verwachtingen van samenwerkingspartners lijkt een cruciale factor te zijn voor de invulling van de externe dimensie van de gemeentelijke regierol. Vanwege de meerdere rollen die de gemeente vervult is openheid ten opzichte van haar samenwerkingspartners vereist over de verschillende petten die 'de gemeente' opheeft. Die rolposities moeten telkens opnieuw weer duidelijk worden gemaakt en worden beargumenteerd, omdat andere rollen die de gemeente speelt (bijvoorbeeld die van 'marktmeester' bij de aanbesteding in het kader van de Wmo) kan conflicteren met de 'regierol' (sec) die zij vervult bij de ontwikkeling van woonservicegebieden. Dit verschaft helderheid aan de samenwerkingspartners en een 'open houding' leidt wellicht ook tot meer begrip van externe partijen voor de meervoudige positie van de gemeente en de mogelijk bijbehorende interne gemeentelijke belangentegenstellingen. Wees daarover als gemeente open en eerlijk en geef partijen inzicht in hoe intern soms de vork in de steel steekt.

Ook ten aanzien van de gemeentelijke regierol mogen samenwerkingspartners duidelijkheid verwachten van de gemeente! Ook de gemeentelijke regierol op zichzelf is voor partijen uit het veld vaak geen eenduidige rol. In de praktijk hebben partijen uit het veld verschillende verwachtingen ten aanzien van de gemeente als regisseur. Het verdient aanbeveling steeds duidelijk te maken op welke wijze de gemeente haar regierol invult en wat betrokken partijen van de gemeente als regisseur mogen verwachten. *Steeds*, omdat de invulling van die regierol in de praktijk vaak verschuift gedurende het ontwikkelingstraject van een woonservicegebied.

10 Deze afstemming binnen de gemeentelijke organisatie betreft zowel ambtelijke afstemming tussen verschillende betrokken afdelingen, als politieke afstemming in het college van B&W en de gemeenteraad, maar ook tussen ambtelijke apparaat en de politiek verantwoordelijke portefeuillehouder(s).

## Rolverduidelijking: de gemeente Arnhem als voorbeeld

Een goed voorbeeld binnen de provincie Gelderland is de gemeente Arnhem die eind 2007 richting haar samenwerkingspartners in een gemeentelijke notitie een visie op het regievraagstuk op wonen, welzijn en zorg heeft geschetst, waarin zij duidelijkheid schept over de invulling van de gemeentelijke regieverantwoordelijkheid. Samenwerkingspartners van de gemeente bij de ontwikkeling van woonservicegebieden in Arnhem weten zo beter wat zij van de gemeente mogen verwachten. De gemeente geeft in haar visie aan dat zij nadrukkelijk verantwoordelijk is voor de zogenaamde '*beleidsregie*'. De gemeente stelt hier dat zij verantwoordelijk is voor het formuleren van de gemeentelijke beleidskaders (zoals het Wmo-beleidskader, de ouderennota, diverse subsidieregelingen et cetera.) en 'het vastleggen en toetsen van productieafspraken met aanbieders'. Vervolgens noemt deze notitie naast deze beleidsregie, de '*regie op het proces*', welke betrekking heeft op de wijze waarop partijen de geformuleerde doelstellingen uit beide masterplannen willen behalen. Dit is volgens de gemeente 'een gezamenlijke verantwoordelijkheid van partners', waaronder de gemeente. Oftewel: hier stelt de gemeente zich nadrukkelijk op als medespeler. Tenslotte noemt de gemeente de '*regie op de uitvoering*'. Deze ligt volgens de gemeente bij de aanbieders uit het veld. Oftewel: op dit niveau kiest de gemeente ervoor niet nadrukkelijk de regie te willen voeren. Dit voorbeeld laat zien dat ook de regierol van de gemeente op zichzelf een meervoudig karakter heeft.

## 4 De regierol van gemeenten: een nadere typering

In het vorige hoofdstuk is betoogd dat de gemeente bij de ontwikkeling van woonservicegebieden verschillende rollen speelt, waaronder de regierol. De gemeente is in eerste instantie neergezet als regisseur, maar is dus feitelijk meer dan dat. Ook lijkt het alleenrecht op de regie in dit soort ontwikkelingsprocessen niet enkel bij de gemeente te liggen. De gemeente blijkt voornamelijk als regisserende medespeler te moeten worden gezien, die de regie in de praktijk wel eens deelt – of beter gezegd vaak moet delen – met anderen. De gemeente als ‘regisseur’ heeft dus een zogenaamde ‘regiefunctie’.

Het wordt nu tijd om eens stil te staan bij een nadere definiëring van het begrip gemeentelijke regie. In de bestaande literatuur over gemeentelijke regie wordt de metafoor van de ‘filmregisseur’ en de ‘spelers’ of ‘acteurs’ veel gebruikt. De opkomst van het begrip gaat gepaard met de zogenaamde ‘horizontalisering’ in het openbaar bestuur, waarbij ook (en vooral) het lokaal bestuur opereert in een netwerkcontext. Feitelijk opereert de gemeente in verschillende ‘gefragmenteerde’ (beleids)netwerken en is zij in (de uitvoering van) haar beleid afhankelijk van meer of minder vergaande vormen van coördinatie met andere partijen. De gemeente opereert hier dus niet in een situatie waarin zij als centrale actor, middels hiërarchische sturing, haar wil kan opleggen aan andere betrokken partijen. Dat is ook het geval bij de ontwikkeling van woonservicegebieden, waarin de gemeente afhankelijk is van spelers die opereren in de netwerken van wonen, zorg en welzijn. Volgens de Raad van het openbaar bestuur moet een gemeente in een dergelijke context “[...] zijn eigen inbreng [...] zien waar te maken in een breed netwerk van organisaties en instellingen die in de lokale gemeenschap verschillende belangen en publieke verantwoordelijkheden vertegenwoordigen” (1999: 6). In zo’n situatie is er minder plaats voor hiërarchische sturing, maar eerder voor ‘samenwerkend bestuur’, waarbij het lokaal bestuur dus eerder gezien moet worden als ‘medespeler’ die het veld of het toneel, ofwel de speelruimte deelt met anderen.

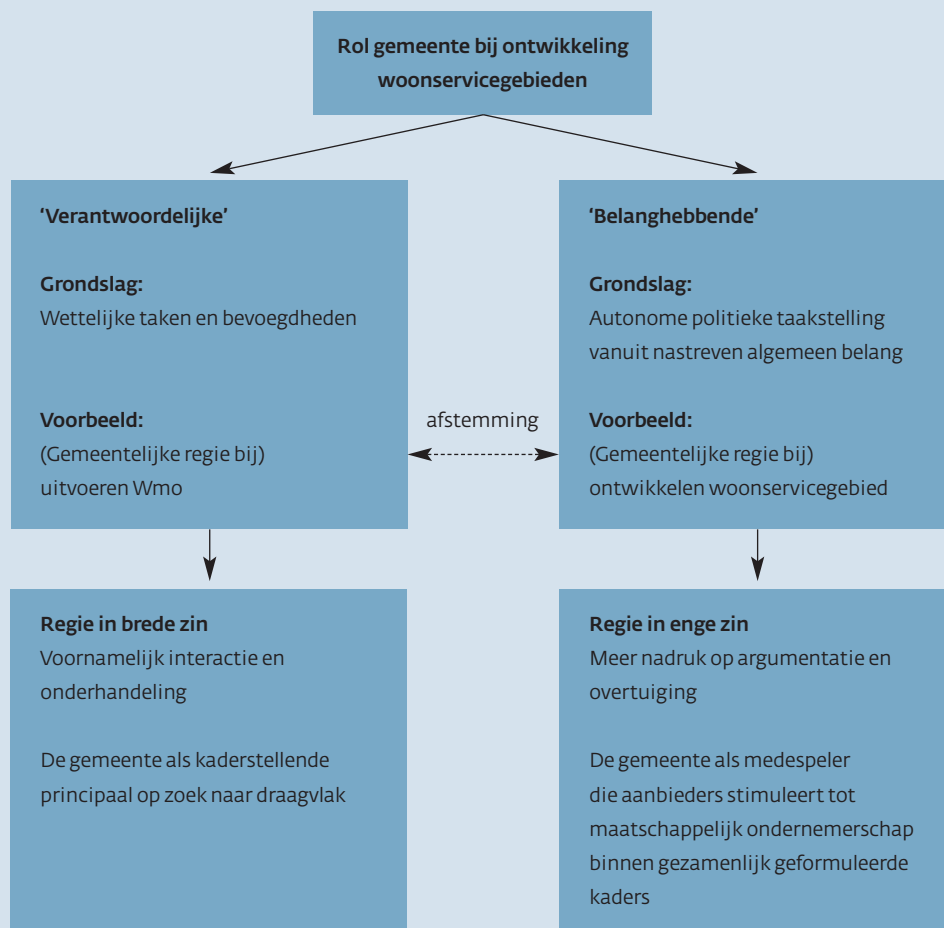
### Naar een eerste definiëring

Op zoek naar een nadere begripsdefiniëring sluit de Raad ook aan bij het onderscheid wat wij hiervoor hebben gemaakt tussen de rol van ‘verantwoordelijke’ en de rol van ‘belanghebbende’. De rol van ‘regisseur’ is volgens haar vooral van belang waar de gemeente een rol ziet weggelegd als behartiger van het algemeen belang (de Raad spreekt van het nastreven van een ‘goede’ ontwikkeling van de lokale samenleving), óók als op de betreffende terreinen aan het lokaal bestuur géén expliciete wettelijke bevoegdheden zijn toegekend. Naast een wettelijke grondslag (zoals de Wmo) ligt hier ook een legitieme grondslag voor de gemeente om de regie te willen voeren bij de ontwikkeling van woonservicegebieden. Op basis van deze twee ‘grondleggers’ – het hierboven genoemde punt van interdependentie of afhankelijkheid en het eerder genoemde punt van verantwoordelijkheid – komt de Raad tot de volgende omschrijving van de gemeentelijke regiefunctie: het gaat om die situaties “[...] waarbij het gemeentebestuur op grond van hogere regelgeving of op basis van autonome politieke taakstelling de verantwoordelijkheid heeft (verwijzend naar de bijzondere positie van het lokale bestuur) voor de totstandkoming van beleid, maar daarbij in sterke mate afhankelijk is van de medewerking van anderen (lokale maatschappelijke partijen en burger en andere overheden). De gemeentelijke regierol verwijst daarbij in het bijzonder naar de wijze waarop de verschillende gemeentelijke bestuurlijke actoren trachten de totstandkoming van het betreffende beleid te bevorderen (responsiviteit)” (idem: 26). De genoemde ontwikkeling van horizontalisering zou vragen om een passende beïnvloedings- of sturingsstijl van de gemeente, waarbij het zou gaan om een meer ‘responsieve’ (of interactieve) wijze van besturen. Hier komt ‘regisseren’ als bestuursstijl dus om de hoek kijken.



## Regie in enge en in brede zin

De Raad maakt verder een onderscheid tussen regie in ‘brede’ zin en regie in ‘enge’ zin van het woord. Regie in brede zin verwijst naar de ‘interactieve’ en ‘onderhandelende’ overheid, waarbij de taken duidelijk zijn toegewezen aan de lokale overheid (bevoegdheid staat hier centraal), zij zelf inhoudelijke beleidskeuzen maakt, maar daarbij in interactie met burgers en instellingen/organisaties probeert draagvlak te genereren voor haar beleidsplannen. De lokale overheid als regisseur is volgens de Raad “[...] een willende partij en om die reden verschijnt zij, als ware zij een acteur, dus zélf op het toneel” (idem). Bij regie in enge zin gaat het niet zozeer om ‘bevoegdheid’, maar ligt de grondslag eerder in het autonoom en actief nemen van gemeentelijke verantwoordelijkheid, waarbij de gemeente op terreinen waar zij formeel geen bevoegdheid heeft acteert als behartiger van het algemeen belang, vanuit haar gezaghebbende positie als lokale overheid. Omdat zij op deze terreinen formeel geen beleidsinstrumenten heeft, moet zij hier volgens de Raad ‘argumentatie en overtuiging’ inzetten, is zij afhankelijk van anderen voor haar doelbereiking en is de uitdaging om “[...] de in de lokale samenleving aanwezige kennis en vaardigheid (bijvoorbeeld van zorg- en welzijnsaanbieders of woningcorporaties – PH) voor de oplossing van maatschappelijke problemen beschikbaar te krijgen” (idem). Wanneer we dit onderscheid tussen regie in enge zin en regie in brede zin herleiden tot het eerder gemaakte onderscheid tussen de rol van de gemeente als ‘verantwoordelijke’ en ‘belanghebbende’ bij de ontwikkeling van woonservicegebieden dan kunnen we het schema uit hoofdstuk 3 uitbreiden.



## Enkele voorbeelden uit de expertmeetings

In de georganiseerde expertmeetings is de deelnemers gevraagd wat zij onder die gemeentelijke regierol verstaan. Daarbij verwijst de rol van regisseur volgens één van de deelnemers naar de situatie waarin *“Eén partij [...] als een motor/scheidsrechter optreedt in een ontwikkelingsproject, waarbij meerdere partijen zijn betrokken. Hij zorgt voor evenwicht, stroomlijnt communicatie, beweegt partijen tot actie, overziet de grote lijnen.”* In het onderstaande kader vindt u een aantal impressies uit de bijeenkomst die is gehouden met externe adviseurs.

### De gemeentelijke regierol draait om...

“Partijen stimuleren en faciliteren, gericht op bereiken van zichtbare resultaten voor burgers in wijken.”

“Op hoofdlijnen coördineren, sturen en bewaken op basis van een vastgestelde gezamenlijke visie/ambitie en uitgangspunten/randvoorwaarden, gericht op het boeken van resultaten.”

“Partijen *bijeenbrengen* en *proces* sturen richting *gedeelde* visie met concrete afspraken en taakverdeling per partij. Gemeente dient daarnaast haar rol helder te maken: wat zijn de kaders, wat is de speelruimte en wat doet de gemeente wel en niet. Binnen het script van de gemeente andere spelers de ruimte geven.”

“Richting bepalen, lonkend perspectief creëren, samenhang bewaken en van daaruit stimuleren, prikkelen, faciliteren, ondersteunen.”

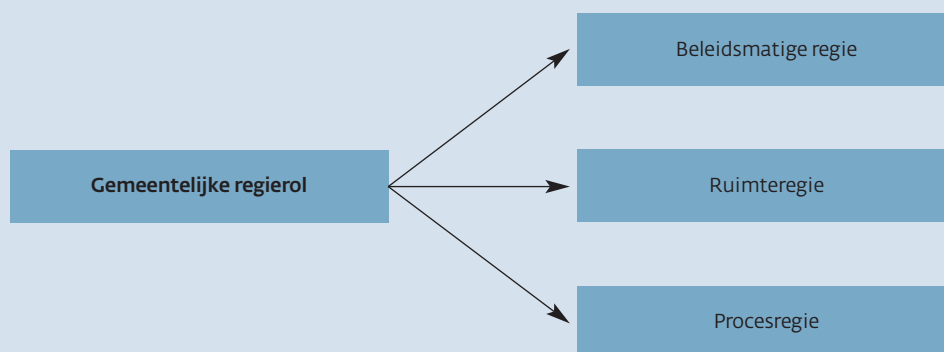
“Initiatief nemen, proces actief begeleiden en tot ‘goed einde’ brengen, kader scheppen/creëren, incl. financiën (voorwaardenscheppend).”

Kijkende naar bovenstaande omschrijvingen valt allereerst op dat het bij het regievoeren niet zozeer gaat om het ‘regie voeren om het regie voeren’. Regie voeren is voor de gemeente dus geen doel op zich. Duidelijk is dat het gaat om het behalen van concrete doelstellingen, bijvoorbeeld de realisatie van deelprojecten in het kader van een groter geheel als de ontwikkeling van een woonservicegebied. Daarbij wordt de nadruk gelegd op het belang van het gezamenlijk formuleren van die doelstellingen, niet enkel het doel of ‘script’ van de regisseur zelf staat centraal. Naast ruimte voor de inbreng van andere partijen bij de doelformulering wordt verder benadrukt dat het van belang is ruimte te laten voor de uitvoering van partijen in het veld, door als regisseur niet alles zelf tot in detail te willen bepalen. Dat wil overigens niet zeggen dat de regisseur geen eigen script heeft. Dit kan door te sturen op ‘kaders’ of ‘randvoorwaarden’. Verder valt de positieve insteek die van de regisseur bij het invullen van de regierol verwacht wordt op: zo gaat het eerder om partijen uit te dagen om ‘dingen mogelijk te maken’, ofwel ‘stimuleren en faciliteren’. Ook lijkt een actieve opstelling vereist: ‘initiatief nemen’, ‘actief begeleiden’, ‘partijen bijeenbrengen’. Daarnaast wordt toch ook een wat meer controlerende rol van belang geacht: de voortgang en samenhang moet worden bewaakt.

## De gemeentelijke regierol: geen eenduidige rol

De gemeente als regisseur vervult binnen die zogenaamde regierol dus eigenlijk óók verschillende rollen met daaraan gekoppelde activiteiten. In hoofdstuk drie verwezen we in dit kader reeds naar de rollen van ‘initiator’ van ontwikkelingen/projecten, ‘binder’ of ‘samenbrenger’ van partijen, ‘facilitator’ van plannen van aanbieders uit het veld, of ‘procesmanager’ die de voortgang en de organisatie in het project bewaakt. Het blijkt dus dat hier een verdere verfijning in valt aan te brengen. “Regievoeren” (onder meer) bij de ontwikkeling van een woonservicegebied is geen eenduidige activiteit, dat kwam ook sterk naar voren in de hiervoor genoemde expertmeetings. Illustratief voor dit punt is een uitgave van de gemeente Breda over haar regierol bij de ontwikkeling van woonservicegebieden in het kader van het project *Geschiedt wonen voor iedereen* (gemeente Breda, 2007).<sup>11</sup> De gemeente knipt het ontwikkelingstraject op in een aantal fasen, waarin het accent van haar regierol verschuift. In de fase van de beleidsvorming richt de gemeente zich als regisseur vooral op (het totstandkomen van) de beleidsvisie. En in die fase zou de gemeente in kwestie zich manifesteren als een ‘netwerker’, ‘initiator’ en ‘stimulator’. De tweede fase in het proces die de gemeente onderscheidt is de fase van het ontwikkelen van (ruimtelijke) plannen en de vormgeving daarvan, waarbij de regierol zou zijn gericht op het (ruimtelijk) ‘inrichten’.<sup>12</sup> De derde en laatste fase die wordt onderscheiden is die van het (daadwerkelijk) realiseren van projecten en het implementeren van werkprocessen. In deze tweede en derde fase ziet de gemeente haar rol als ‘regisseur’ meer in termen van ‘entrepreneur’, ‘beslisser’, ‘facilitator’, ‘bemiddelaar’ en ‘communicator’.

De gemeentelijke regierol is – mede aan de hand van bovengenoemd voorbeeld – in de praktijk een diffuse. Zij bestaat strikt bekeken dan ook uit meerdere rollen. Geïnspireerd door de uitkomsten van de expertmeetings, het voorbeeld van de gemeente Breda en het eerder genoemde voorbeeld van de gemeente Arnhem is grofweg een onderverdeling te maken in drie categorieën: ‘beleidsmatige regie’, ‘procesregie’ en ‘ruimtelijke regie’.



11 Het verdient aanbeveling hier kennis van te nemen. Dit rapport is te downloaden van de volgende site: [http://www.beleidsplanwmo.nl/doc/voorbeeldmateriaal/Drie\\_regierollen\\_GWI.pdf](http://www.beleidsplanwmo.nl/doc/voorbeeldmateriaal/Drie_regierollen_GWI.pdf).

12 De auteur plaatst ‘ruimtelijk’ hier tussen haakjes, omdat het bij de ontwikkeling van woonservicegebieden gaat om meer dan enkel fysieke projecten.

### Beleidsmatige regie

Bij *beleidsmatige regie* gaat het erom om als regisseur een duidelijke eigen visie te formuleren gebaseerd op wat nodig ‘is’ of wordt ‘geacht’ op het vlak van wonen, zorg en welzijn in de komende jaren. Deze visie moet echter wel een onderbouwde uitdaging zijn. Zo wordt er vanuit de expertmeeting met gemeenten gewezen op het belang dat de gemeente beschikt over de juiste gegevens omtrent de vraag en het aanwezige aanbod van voorzieningen en diensten op dit vlak, en hiervoor onderzoek uitvoert of laat uitvoeren.

Aan de vraagkant zou daarbij zowel gekeken moeten worden naar de behoeften van burgers, als wel aan de wensen van aanbieders (hun ‘plannen en ideeën’). Vanuit de expertmeeting met cliëntvertegenwoordigende organisaties werd gewezen op het belang

van het in kaart brengen van 'wensen en 'initiatieven' en het 'signaleren en voorkomen van hiaten en overlap' in het gemeentelijk 'wzw-aanbod'. Enthousiaste aanbieders die 'hun nek willen uitsteken' zouden door de gemeenten betrokken moeten worden bij de ontwikkelingen, en de gemeente zou als regisseur de uitwerking van hun plannen moeten faciliteren. Daarbij zou de verantwoordelijkheid en ambitie van de gemeente als regisseur volgens verschillende deelnemers van deze bijeenkomst variëren. Zo staat volgens één van de deelnemers de 'procesverantwoordelijkheid in het op gang brengen van ontwikkelingen' centraal, waarbij de partijen uit het veld 'het orkest zijn dat de muziek maakt' en de gemeente als regisseur juist géén dirigent in de 'directieve' zin van het woord zou moeten zijn. Een andere deelnemer wijst echter expliciet op de rol van de gemeente als 'resultaatverantwoordelijke' voor een goede lokale infrastructuur op het vlak van wonen, zorg en welzijn en vind in dit kader - mede vanuit de toegewezen gemeentelijke regierol vanuit de Wmo - een meer actief sturende rol van de gemeente gelegitimeerd. Daarmee lijkt er dus bij de invulling van de gemeentelijke regierol daadwerkelijk wat te kiezen (zie volgend hoofdstuk). Ook lijken partijen verschillende zaken van de gemeente als regisseur te verwachten, niet enkel op het vlak van deze beleidsregie, maar ook als het gaat om de hierna genoemde 'ruimteregie' en 'procesregie'. Een overzicht van deze in de expertmeetings geformuleerde verwachtingen is te vinden in de bijlage van dit boekje.

## Ruimteregie

Bij *ruimteregie* gaat het om de rol van de gemeente die in hoofdstuk 3 is aangeduid met 'ruimtelijke regelaar'. Deels gaat het daarbij om haar formele rol op het gebied van de ruimtelijke ordening (Wro) en bouwen en wonen (woningwet, bouwbesluit). Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het opstellen van nieuwe of het wijzigen van bestaande bestemmingsplannen, of het toetsen van aanvragen voor een bouwvergunning aan het bestemmingsplan. Bij de ontwikkeling van woonservicegebieden gaat het vaak om verschillende fysieke investeringen, zoals de extramuralisering en deconcentratie van een bestaand verzorgings- of verpleeghuis, de bouw van kleinschalige woonvormen et cetera. Ondersteunt de gemeente deze ontwikkelingen dan zou zij deze 'moeten' faciliteren. Zo verwacht één van de deelnemers van de expertmeetings van de gemeente dat zij 'zorgt' voor geschikte locaties, waarop deze projecten gerealiseerd kunnen worden, een 'goed' bestemmingsplan wat deze ontwikkelingen mogelijk maakt en de bereidheid om 'snelle procedures' daarvoor te starten. Bij deze vraagstukken over de (her)ontwikkeling van locaties is ook de wijze waarop de gemeente haar grondbeleidsinstrumentarium inzet van belang: is zij bereid om een actief grondbeleid te voeren om deze ontwikkelingen te ondersteunen? Is zij wellicht bereid om 'sociale' of 'gereduceerde' grondprijzen in rekening te brengen bijvoorbeeld bij de realisatie van toegankelijke woningen in de sociale huursector of bij de ontwikkeling van 'maatschappelijk vastgoed', zoals een steunpunt voor zorg en welzijn in de wijk? Of is zij bijvoorbeeld bereid om op een locatie waar zij als gemeente zelf bestaande grond en/of gebouwen bezit (bijvoorbeeld een schoolgebouw of een welzijnsaccommodatie), dit vastgoed 'om niet' of 'tegen boekwaarde' in te brengen bij de (her)ontwikkeling van die locatie, in plaats van tegen de doorgaans veel hogere 'marktwaarde'. Ofwel: wordt het grondbeleid dienstbaar gemaakt aan de ontwikkeling van woonservicegebieden of staan de 'verdienmogelijkheden' ten behoeve van de algemene gemeentekas in zo'n situatie centraal? Deze belangenafweging kan ook binnen de gemeentelijke organisatie leiden tot verdeeldheid, bijvoorbeeld tussen het gemeentelijk grondbedrijf en de afdeling samenlevingszaken, ofwel tussen 'fysiek' en 'sociaal'. Hoe de neuzen dezelfde kant op te krijgen? Zoals eerder betoogd is interne gemeentelijke afstemming van belang.

## Procesregie

Bij *procesregie* gaat het in tegenstelling tot beleidsregie niet om het bepalen van het koersdoel, maar om het op koers houden van het schip met haar verschillende bemanningsleden. De verantwoordelijkheid voor de wijze van organisatie van het proces ligt meestal bij de deelnemende partijen gezamenlijk. Vaak wordt gekozen voor een organisatievorm waarin een stuurgroep (bestuurlijk-strategisch niveau) wordt gecombineerd met een aantal projectgroepen waarin concrete projecten worden uitgewerkt door medewerkers van de betrokken organisaties. Voor gemeenten is het bij de invulling van haar regierol de vraag of zij zich voornamelijk op bestuurlijk-strategisch niveau wil manifesteren of dat zij dat ook nadrukkelijk wil (blijven) doen op projectniveau.

De *voortgang* van het ontwikkelingsproces (het behalen van doelstellingen) is ook een gezamenlijke verantwoordelijkheid, maar van de gemeente als regisseur mag in het kader van procesregie verwacht worden dat zij actief is bij het bewaken van de voortgang, het overzicht houdt over het geheel van projecten, probeert de ontwikkeling van deze projecten op elkaar af te stemmen en probeert het geheel te optimaliseren, mede door het tijdig signaleren dan wel actief verkennen van nieuwe kansen die zich voordoen (bijvoorbeeld door wijzigingen in wet- en regelgeving, vrijkomende locaties voor ontwikkelingen, of een partij binnen of buiten het lokale samenwerkingsverband die een bijdrage kan leveren aan de opgave middels nieuwe initiatieven). Deels betreft het dus een signaleringsfunctie. Van de regisseur mag worden verwacht dat hij bij tussentijdse hobbels probeert bij te sturen door de relevante spelers bij elkaar te roepen om te zoeken naar een gezamenlijke oplossing. Wanneer deze uitblijft, moet de regisseur soms ook een keuze durven te forceren. De ene keer heeft zij daartoe meer eigen doorzettingsmogelijkheden, in een ander geval is zij eerder aangewezen op argumentatie en overtuiging. Daarnaast blijft het een eigen keuze van de regisseur om deze mogelijkheden al dan niet in te zetten. Verder is het in het kader van de procesregie relevant dat de regisseur partijen betrokken weet te houden bij het geheel (de ontwikkeling van een woonservicegebied) en de daaronder te ontwikkelen (deel)projecten. De regisseur dient enerzijds een bindende functie te vervullen tussen de betrokken partijen, eventueel een bemiddelende functie in conflictsituaties. Het is legitiem om te kiezen voor een beperkt aantal partijen, een ‘vastgesteld aantal kikkers in de kruiwagen’. Maar de regisseur kan ook een open blik hanteren ten aanzien van partijen *buiten* het huidige samenwerkingsband die een interessante bijdrage kunnen leveren aan de lokale opgave op het gebied van wonen, zorg en welzijn. Bij procesregie is het ook van belang dat de gemeente als regisseur voldoende kennis heeft van de noodzakelijke formele procedures die moeten worden doorlopen voor de te ontwikkelen projecten. De interne organisatie van de gemeente moet daarop toegerust zijn: de juiste afdelingen moeten op tijd worden betrokken. Ook intern is de gemeente een ‘meerkoppig monster’, waardoor interne afstemming tussen gemeentelijke afdelingen, bijvoorbeeld de afdelingen ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkeling een noodzakelijke voorwaarde is. Deze kennis hoeft zij niet allemaal in eigen huis te hebben, en moet in ieder geval de aanwezige kennis en expertise op dit vlak bij partijen in het samenwerkingsverband inventariseren (zijn er eventueel lancunes?) en zien te benutten. De regisseur kan ontbrekende kennis en expertise (eventueel gezamenlijk met de betrokken partijen) inhuren. Soms kiezen gemeenten om (een deel van) de procesregie uit te besteden aan een ‘onafhankelijke’ externe partij, doorgaans een adviesbureau. Soms kan het een bewuste overweging zijn, om zich als gemeente (op onderdelen) nadrukkelijk te willen opstellen als ‘één van de partijen’. De gemeente is immers een medespeler met eigen belangen.





### Tot slot

Natuurlijk kunnen ook andere indelingen dan de in dit boekje gemaakte categorisering worden gehanteerd om de gemeentelijke regierol nader te operationaliseren (zo maakt Weekers (2002) een onderscheid in 'beleidsregie' en 'dagelijkse regie'). Het doel was ook niet om een uitputtend overzicht te geven, maar eerder om te illustreren dat startende vanuit een nadere definiëring van het begrip gemeentelijke regie, de gemeentelijke regierol niet een eenduidig maar eerder een veelzijdig fenomeen is. De wijze waarop gemeenten in de praktijk invulling (kunnen) geven aan hun regierol is ook divers. In de volgende paragraaf wordt op basis van bestaande literatuur een 'staalkaart van stijlen' geschetst, die deze verschillende rolinvullingen nader uiteenzetten.

## 5 Een staalkaart van stijlen

Dé gemeentelijke regie bestaat niet. Zien we in de gemeentelijke praktijk verschillen terug in de wijze waarop gemeenten hun regierol invullen, in de literatuur over gemeentelijke regie is ook gepoogd om naar een typologie van *regiestijlen* te komen. In deze paragraaf zullen wij twee van deze ideaaltypische indelingen de revue laten passeren. Doel is niet om een beschouwing te geven welke regiestijl beter zou zijn dan de ander. De keuze van een gemeente voor een bepaalde regiestijl is namelijk afhankelijk van haar eigen politieke voorkeur, de bestaande bestuurscultuur in een gemeente, en de mogelijkheden die de institutionele en specifieke lokale context bieden. De 'couleur local' is dus van belang. Verder is gemeentelijke regie geen statisch fenomeen, maar eerdere een dynamische. Op verschillende momenten in het ontwikkelingsproces van een woonservicegebied kan een gemeente kiezen voor een andere invulling van haar regierol die haar op dat moment het beste acht, danwel het best past bij een gegeven situatie (daarbij gaan we ervan uit dat een gemeente zich niet door andere partijen een bepaald type regierol laat aanmeten). Het doel van deze paragraaf is dat de lezer zich aan de hand van een aantal geschetste 'regiestijlen' kan reflecteren op de wijze waarop momenteel invulling wordt gegeven aan de gemeentelijke regierol in de gemeente(n) waarin zij zelf betrokken is bij de ontwikkeling van woonservicegebieden. Waar kan men zichzelf positioneren? En is men bekend met andere wijzen waarop invulling kan worden gegeven aan die rol?

### Passief, actief, solistisch of gezamenlijk?

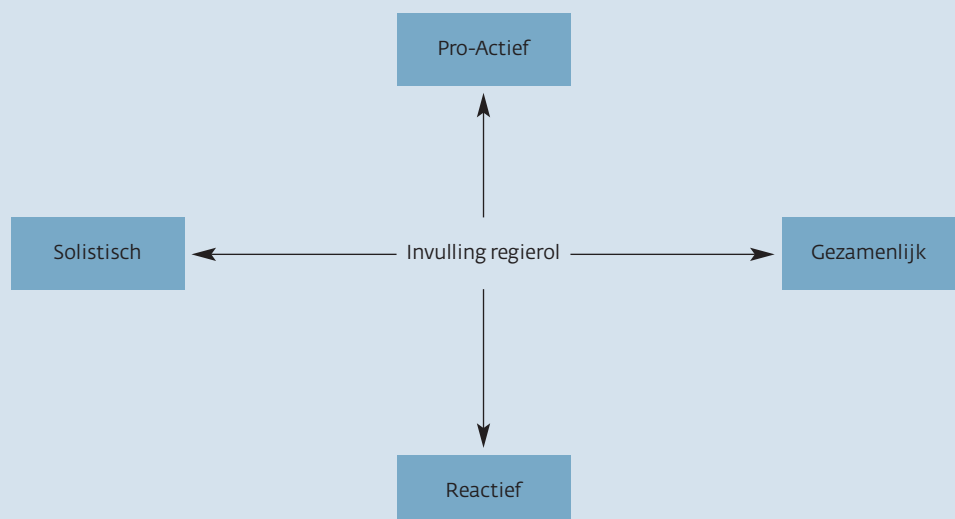
Vanuit de literatuur over gemeentelijke regie in het kader van fysieke stedelijke ontwikkelingsprojecten vinden we een belangrijke inspiratiebron als het gaat om een indeling van regiestijlen. Deze categorisering is ook bruikbaar als startpunt van reflectie op de gemeentelijke regierol bij de ontwikkeling van woonservicegebieden, omdat ook in dit kader sprake is van de ontwikkeling van (doorgaans) meerdere locaties. Zo maken Korthals Altes e.a. (2004: 28-30) een onderscheid in de volgende rolinvullingen van de gemeente:

- **Passief sturend:** Hier neemt de gemeente geen eigen initiatief in de ontwikkeling van een woonservicegebied of concrete projecten op het gebied van wonen, zorg en welzijn, maar probeert zij initiatieven hiertoe uit het veld bij te sturen (bijvoorbeeld door ze proberen af te laten stemmen met de eigen beleidsdoeleinden), door ze te faciliteren, dan wel 'tegen te houden' (bijvoorbeeld weigeren mee te werken aan noodzakelijke bestemmingsplan-wijzigingen). De auteurs stellen dat deze regiestijl bijvoorbeeld in het begin van een proces kan worden gehanteerd om partijen wel of niet te laten deelnemen aan een bepaald ontwikkelingsproces en de gemeente op deze wijze randvoorwaarden kan stellen ten aanzien van de wijze waarop partijen kunnen deelnemen aan het proces. Ofwel: de regisseur die passief spelers selecteert, of in dit geval beter gezegd 'toelaat' en daarbij mogelijkheden heeft kaders te stellen waarbinnen zij mogen opereren.
- **Actief gezamenlijk:** Hierbij probeert de gemeente actief met andere partijen een woonservicegebied te ontwikkelen. De gemeente kan hierbij het initiatief nemen, maar deze kan ook uit het veld komen (dan sluit de gemeente zich aan). Hier doet de gemeente dus een inspanning om bij te dragen aan de realisatie van projecten. De auteurs wijzen erop dat de keuze voor deze regiestijl soms ook min of meer 'gedwongen' tot stand kan komen, als de gemeente haar ambities alleen kan realiseren, omdat zij afhankelijk is van andere partijen, bijvoorbeeld in het geval dat grondposities bij te ontwikkelen locaties (deels) in handen zijn van derden. Ook positieve redenen kunnen volgens de auteurs ten grondslag liggen aan de keuze voor een actief gezamenlijke regiestijl. Zo zouden kennis en

expertise, maar ook risico's kunnen worden gedeeld en zou onderlinge afstemming tussen partijen leiden tot een betere voortgang in projecten. Het regievraagstuk is bij de keuze voor deze regie-invulling vaak een kwestie van 'gedeelde regie' tussen gemeente en partijen uit het veld, waarbij de gemeente volgens de auteurs verantwoordelijk blijft voor haar eigen publieke taken en de daaraan gekoppelde belangenafweging en besluitvorming.

- **Actief solistisch:** Hier neemt de gemeente het initiatief en houdt zij de teugels zelf strak in handen. Vanuit de gemeentelijke organisatie komt de gemeente zelf met (uitgewerkte) plannen en financieringsvoorstellen. Volgens de auteurs kleven er gevaren aan een dergelijke opstelling. De gemeente moet maar hopen dat partijen meegaan in haar plannen, terwijl men in werkelijkheid afhankelijk kan zijn van de medewerking van de betrokken partijen uit het veld. Dat is bij de ontwikkeling van woonservicegebieden zeker het geval. De gemeente bouwt immers zelf geen woningen of biedt zelf geen AWBZ-zorg aan.
- **Geen of gebrekkige regie:** Soms kan het om tal van redenen ook ontbreken aan gemeentelijke regie (op sommige momenten). In deze situatie voert de gemeente eigenlijk geen enkele activiteit uit om verschillende initiatieven van aanbieders op het gebied van wonen, zorg en welzijn op elkaar af te stemmen. Zij vervult dus geen coördinerende rol, laat staan dat de gemeente in deze situatie (meestal onbewust) in staat is partijen uit het veld te faciliteren. Volgens de auteurs kan zo'n 'regievacuüm' bijvoorbeeld ontstaan door het ontbreken van overeenstemming in de interne gemeentelijke organisatie: de politiek is bijvoorbeeld verdeeld en/of in de verschillende ambtelijke afdelingen vindt geen afstemming plaats.

Waar plaatst u uw lokale situatie op de volgende assen (zie self-assessmentschema in bijlage 2)?



## Een sterk eigen beleidskader en voldoende doorzettingsmacht?

Een andere indeling is gemaakt door Partners en Pröpper (2004). Zij hanteren een heel ander vertrekpunt. De regiestijl die een gemeente zou kiezen zou in sterke mate afhankelijk zijn van de vraag of de gemeente zelf wel of niet een eigen uitgewerkte visie heeft op de ontwikkeling van een woonservicegebied: ofwel beschikt de regisseur over een 'eigen script of beleidskader' of niet? Verder zou de wijze waarop de gemeente haar regierol invult, afhangen van de vraag of zij de door haar gewenste ontwikkeling(en) kan realiseren met het instrumentarium dat haar ter beschikking staat. Bij dit instrumentarium moeten we ook denken aan 'argumentatie en overtuiging'. Ofwel: beschikt de gemeente over doorzettingsmacht of niet? Op basis hiervan maken de auteurs een volgende indeling:

Vier typen regie:		Eigen 'script' of beleidskader	
		Ja	Nee
Doorzettingsmacht	Ja	(I) Beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijk én procesmatig)	(II) Uitvoeringsgerichte regisseur
	Nee	(III) Visionaire regisseur	(IV) Faciliterende regisseur

(Figuur overgenomen uit Partners en Pröpper (2004))

Zoals gezegd valt er voor gemeenten bij de invulling van hun regierol daadwerkelijk wat te kiezen! De keuze moet echter wel gepaard gaan met realiteitszin. Een gemeente kan als regisseur wel sterk de touwtjes zelf in handen willen hebben en actief willen sturen, maar als het haar ontbreekt aan mogelijkheden (en capaciteiten) om door haar gewenste ontwikkelingen daadwerkelijk mogelijk te maken moet men beschikken over doorzettingsmacht. Vaak is een gemeente ook afhankelijk van aanbieders op het vlak van wonen, zorg en welzijn. De feitelijke doorzettingsmacht hangt ook af van de ruimte die deze partijen de gemeente geven voor zo'n actief sturende invulling van haar regierol. Gezien de netwerkcontext waarin woonservicegebieden doorgaans tot stand komen, is het van belang dat partijen zich herkennen in de visie van de gemeente. Uit de expertmeetings kwamen ook een aantal ludieke omschrijvingen van de verschillende wijzen waarop gemeenten invulling geven aan hun regierol. Zo maakte één van de deelnemers de volgende typologie:

- de gemeente als 'stuurman' die bepaalt en stuurt. Hier overheerst het idee van de maakbare samenleving, en de gemeente laat weinig ruimte over voor partijen in het veld en hanteert een houding van 'wij weten wel wat goed voor u is'.
- De gemeente als 'nieuwe overheid': de gemeente als regisseur werkt kaderstellend, geeft richting aan, bewaakt de spelregels en daagt partijen uit om binnen de geformuleerde kaders en spelregels tot een integraal aanbod van wonen, zorg en welzijn te komen.
- De gemeente als 'scheidsrechter'. De gemeente faciliteert hierbij het spel van spelers uit het veld.

## 6 Conclusie: regisseren in een dynamische beleidscontext: congrueren en balanceren

Als men als gemeente kiest voor een bepaalde invulling van haar regierol is het ook van belang dat een gemeente kiest voor een ‘passende mix’ van instrumenten die congruent moet zijn – oftewel dient aan te sluiten op – de regiestijl die de gemeente kiest. Als men bijvoorbeeld inzet op een actief gezamenlijke regiestijl met de nadruk op onderlinge samenwerking, dan ligt het minder voor de hand om als gemeente bij de aanbesteding van de Wmo enkel aan te besteden op de goedkoopste prijs, wat mogelijk bijdraagt aan een meer concurrerende verhouding tussen bestaande samenwerkingspartners op het vlak van zorg en welzijn. De markt zijn werk laten doen past wellicht eerder bij een passief faciliterende rolinvulling van de regierol. Zoals elders betoogd (Hendrixen de Kam en de Jongh, 2007) kan het stimuleren van concurrentie tussen aanbieders stagnerend werken op de (bestaande) samenwerkingsverhoudingen tussen partijen betrokken bij de ontwikkeling van een woonservicegebied. Als een gemeente graag grip wil houden op de door haar gewenste ontwikkelingen en zelf nadrukkelijk actief wil bijdragen aan de totstandkoming van bijvoorbeeld een multifunctioneel centrum waar wonen, zorg en welzijn mogelijk met andere functies worden gecombineerd, dan ligt het – volgens de auteur – voor de hand om (indien nodig) een actief grondbeleid te willen voeren. Hét regieinstrument lijkt voor gemeenten te ontbreken! Het gaat om het op een juiste manier weten te combineren van bestaande beleidsinstrumenten die de gemeente ter beschikking staan. Hierbij kunnen we denken aan directe sturingsmogelijkheden zoals het wettelijke RO-instrumentarium en het grondbeleidsinstrumentarium die de gemeente ter beschikking staan, maar bijvoorbeeld ook aan de wettelijk toegewezen taken en bevoegdheden in het kader van de Wmo. Meer indirecte sturingsmogelijkheden zijn bijvoorbeeld prestatieafspraken met woningcorporaties (geënt op de gemeentelijk woonvisie), het aansturen en subsidiëren van het welzijnswerk in de gemeente et cetera. Verder zijn in de eerder genoemde ‘netwerkcontext’ ook ‘communicatieve sturingsinstrumenten’ van belang. Daarbij valt te denken aan de eerdergenoemde instrumenten van ‘interactie en onderhandeling’, ‘argumentatie en overtuiging’, maar ook ‘verleiden en prikkelen/stimuleren’. Van belang is dat de gemeente partijen mee kan nemen in haar visie (vanuit een meer solistische invulling van haar regierol), of blijft sturen op een gezamenlijk geformuleerde visie met partijen uit het veld (bij een meer gezamenlijke invulling van haar regierol).

### Een dynamische beleidscontext vraagt om management van verwachtingen

Ten tijde van een sterkere nadruk op meer marktwerking in de zorg en met de concurrentieprikkels die uitgaat van de aanbesteding van bijvoorbeeld de huishoudelijke verzorging door gemeente in het kader van de Wmo, is de gemeente als regisseur waarschijnlijk ook de aangewezen partij om partijen te binden aan de ontwikkeling van woonservicegebieden. De keuze van een gemeente voor het sturen op samenwerking, met bijvoorbeeld een beperkt aantal (voorgeselecteerde) partijen hoeft op voorhand niet per definitie beter uit te pakken dan een bewuste (en politiek legitieme keuze!) om de ‘markt’ als model te omarmen. Wellicht wordt door concurrentie de variatie in het aanbod en daarmee de keuzevrijheid van cliënten om kunnen kiezen uit meerdere aanbieders vergroot. Marktwerking kan differentiatie bevorderen in termen van het type arrangementen, maar ook in termen van het aantal aanbieders dat diensten op het gebied van wonen, zorg en welzijn in een gemeente aanbiedt. Daarmee is de wijze waarop de gemeente haar regierol wenst in te vullen ook een *politieke* keuze.



Indien de gemeente zich op het standpunt stelt dat sturen op samenwerking te prefereren is, dan is zij wellicht als regisseur de aangewezen partij om de meerwaarde om mee denken en investeren aan de realisatie van integrale en vraaggerichte arrangementen voor wonen, zorg en welzijn/dienstverlening voor partijen duidelijk te maken. Oftewel: de gemeente moet als regisseur ook een (bindend) perspectief weten te bieden aan partijen. Het lijkt dat dit laatste in toenemende mate van belang is uitgaande vanuit de veronderstelling dat in de 'nieuwe beleidswerkelijkheid' van meer marktwerking het eigen organisatiebelang van aanbieders van wonen, zorg en welzijn/dienstverlening belangrijker wordt dan het 'altruïstische' motief van deze 'maatschappelijke ondernemingen' (corporaties en zorg-aanbieders). Veel van deze organisaties lijken (gelukkig) nog steeds het belang van een meer vraaggericht aanbod van wonen, zorg- en dienstverlening te onderschrijven. Toch lijken zij door de toenemende concurrentie (vooral in de zorg) dit eigen organisatiebelang steeds sterker te benadrukken. Sommige partijen hanteren een groeistrategie, voor anderen staat veel meer de continuïteit van de eigen organisatie op het spel. In die zin is het voor gemeenten – als zij blijvend commitment van bestaande samenwerkingspartners van belang vinden – in het kader van hun regierol van belang om met deze aanbieders kansen te verkennen die hen zekerheden lijken te bieden. Veel hangt af van hoe partijen omgaan met dergelijke veranderingen: zien zij de genoemde veranderingen als kans of als een bedreiging? Reageren zij anticiperend of lijken zij allereerst de kat uit de boom te willen kijken, en dan pas te willen investeren?

De gemeente als regisseur moet een goed beeld hebben van deze posities en opstelling van partijen in het veld. Tegelijkertijd moet de gemeente een beeld hebben van wat deze partijen van de gemeente als regisseur verwachten en bekijken in hoeverre zij kan en wil tegemoetkomen aan deze regieverwachtingen. Het 'managen van verwachtingen' vraagt om een helder begrip van de eigen positie en die van de ander. Het verdient daarom aanbeveling dat gemeenten helderheid scheppen tegenover de samenwerkingspartners. Wat mogen zij verwachten van de gemeente als regisseur?

### In ieder geval congruentie?!

De invulling die de gemeente kiest bij de meervoudige rollen die zij speelt bij de ontwikkeling van woonservicegebieden (zie hoofdstuk 3), en de instrumenten die zij daarbij hanteert, moeten dan ook in lijn zijn van de regiestijl – ofwel de invulling van de regierol – die een gemeente op een bepaald moment kiest. Omdat hiervoor is betoogd dat de gemeentelijke regierol een dynamische is en tijdens het ontwikkelingsproces kan verschuiven lijkt continue reflectie op, alsmede openheid over de invulling van de eigen regierol van belang. Wanneer deze niet in lijn is met de wijze waarop zij haar andere rollen vervult lijkt 'de gemeente' in de ogen van andere partijen wellicht al snel een meerkoppig monster. Eenduidigheid mogen partijen van de gemeente verwachten, en dat vraagt om congruentie, en daarvoor is afstemming binnen de gemeentelijke organisatie vereist. Regievoeren gaat in de optiek van de auteur dan ook om de kunst van het combineren van sturingsinstrumenten die de gemeente op verschillende beleidsterreinen ter beschikking staan, zodanig dat de instrumentkeuze past bij de invulling van de regierol die de gemeente (op een bepaald moment) kiest.

De gemeentelijke regierol als coördinatievraagstuk: congrueren en balanceren als devies?! De keuze voor een invulling van de gemeentelijke regierol is geen statische, maar kan in de loop van een langdurig ontwikkelingsproces, als de realisatie van een woonservicegebied, wel verschuiven. Zo kan een gemeente ervoor kiezen om in de fase van visievorming en planuitwerking een actieve rol te spelen, en in de uitvoeringsfase de regie wat meer

overlaten aan partijen in het veld. Maar zij kan ook kiezen om ook in de uitvoering strak te blijven sturen op de realisatie van projecten. De regierol van gemeenten is dus een dynamische rol, waardoor eenduidige antwoorden niet te geven zijn.

Als we het regievraagstuk bij de ontwikkeling van woonservicegebieden eens zouden opvatten als een 'coördinatievraagstuk' in een lokaal samenwerkingsverband tussen de gemeente en aanbieders op het vlak van wonen, zorg en welzijn, dan lijkt regievoeren bovenal een kwestie te zijn van balanceren tussen 'markt' (coördinatiemechanisme: prijs), 'hiërarchie' (coördinatiemechanismen: autoriteit/gezag, regels) en 'netwerk' (coördinatiemechanismen: vertrouwen en wederkerigheid). Een bepaalde mate van samenwerking tussen de partijen is nodig gezien de sectorale organisatie van het veld. Maar de totstandkoming van woonservicegebieden behelst meer dan samenwerking alleen. Zo krijgen gemeenten met de komst van de Wmo een extra instrument in handen om te sturen op integraliteit. Maar tegelijkertijd betekent de aanbesteding van de huishoudelijke verzorging ook de introductie van meer concurrentieprikkels tussen aanbieders. Dus tegelijkertijd komen elementen van 'markt', 'hiërarchie' en 'netwerk' naar voren. De genoemde coördinatiemechanismen sluiten elkaar dus niet uit, maar kunnen naast elkaar bestaan bij de ontwikkeling van woonservicegebieden. Het gaat om het kiezen van een passende mix die aansluit bij de dominante invulling van de gemeentelijke regierol. Congruentie is dus het devies, en daarmee lijkt 'regisseren' een balanceerkunst te zijn! Een balanceerkunst met een interne en externe dimensie. Balanceren vereist de aanwezigheid van de wil en het vermogen (ofwel de capaciteit) om flexibel in te kunnen spelen op veranderingen. Deze kunnen zowel van binnenuit (de eigen organisatie) of van buitenaf komen (bijvoorbeeld veranderingen in de strategieën van samenwerkingspartners of door 'exogene invloeden', zoals veranderingen in wet- en regelgeving). Dit is zeker van belang in een beleidsomgeving, die in het geval van wonen, zorg en welzijn sterk aan verandering onderhevig is. De gemeente opereert als regisseur dus in een dynamische beleidscontext, waarin 'marktmechanismen' in sterkere mate aan hun invloed lijken te winnen door de invoering van meer marktwerking. De gemeente als regisseur moet op deze veranderingen in de beleidcontext kunnen inspelen en doordenken wat de consequenties van dergelijke veranderingen zijn voor de wijze waarop zij haar regierol invult. Tegelijkertijd hebben gemeenten mede met de nieuwe Wmo meer vrijheid gekregen om op een eigen wijze invulling te geven aan die rol.

## Ter besluit

Maar die gemeentelijke regierol is zoals betoogd op zichzelf allerm minst eenduidig. Er valt voor gemeenten bij de invulling van de regierol wat te kiezen! Zoals gezegd: dé gemeentelijke regierol bestaat niet en er lijken meerdere wegen te zijn om onder (gedeelde) regie van de gemeente tot de realisatie van woonservicegebieden te komen! Hopelijk levert dit boekje een bijdrage aan het reflecteren op de meervoudige werkelijkheid van het gemeentelijke regievraagstuk bij de ontwikkeling van woonservicegebieden. Om u een reflectief kader mee te geven om u zelf te positioneren als regisseur treft u in bijlage 2 van dit boekje aan 'self-assessment schema' aan.

## Geraadpleegde literatuur

- **Gemeente Breda (2007).** *De drie regierollen van de gemeente Breda bij het project Geschikt wonen voor iedereen*, Breda.
- **Glaser, M. Harkes, D. en J. Singelenberg (2001).** *Woonzorgzones*, publicatie in het kader van het Innovatieprogramma Wonen en Zorg, SEV/NIZW, Rotterdam/Utrecht.
- **Heuvelink, J.J.W. (2002).** *Het servicecentrum, kern van de woonzorgzone. Onderzoek naar 10 voorbeelden in Nederland*, QUARA, i.o.v. Aedes-Arcades Kenniscentrum Wonen-Zorg, Utrecht.
- **Hendrixen (2006).** *Gebiedsgericht samenwerken aan wonen, zorg en welzijn in Gelderland. Rapport A: een verkenning van knelpunten en oplossingsrichtingen*. Uitgave: Provincie Gelderland, Arnhem.
- **Hendrixen, P., Kam, G. de en M. de Jongh (2007).** *Samen werken of samen concurreren? Woonservicegebieden in het perspectief van nieuw beleid*. In Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, nr. 2.
- **Kam, G. de (2007).** *Onderzoek effectiviteit en efficiëntie van gebiedsgerichte arrangementen wonen zorg en welzijn*. Notitie t.b.v. de provincie Gelderland, Radboud Universiteit Nijmegen, Nijmegen.
- **Koops, H. en R. Kwekkeboom (2005).** *Vermaatschappelijking in de zorg. Ervaringen en verwachtingen van aanbieders en gebruikers in vijf gemeenten*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.
- **Korthals Altes e.a. (2004).** *Organisatie van prestatie. Regie in de stedelijke ontwikkeling*, (Ecorys/VNG).
- **Mulder, K. (2005).** *De verzwegen nadelen van schaalvergroting. Zin en onzin van multifunctionele accommodaties*. In: Tijdschrift voor de Sociale Sector (TSS), Novembernummer.
- **Partners en Pröpper (2004).** *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*, Vught.
- **Putters, K. E. van Hout en T. Cardoso Ribeiro (2006).** *Lokaal verzorgd. Verschuivend bestuur en hybridisering in de zorg en dienstverlening*, Universiteit van Tilburg/Eiffel, SdU Uitgevers, Den Haag.
- **Raad voor het openbaar bestuur (1999).** *Op het toneel en achter de coulissen. De regiefunctie van gemeenten*, Den Haag.
- **Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2006).** *Inhoud stuurt de beweging. Drie scenario's voor het lokale debat over de WMO*, Uitgeverij SWP, Amsterdam.
- **Rossum, H. van (2005).** *Idealen in aanbouw: woonwijken met diensten en zorg. Een kritische beschouwing over het concept woonzorgzone en de vaak moeizame weg van abstract concept naar concrete wijk in VINEX-wijken en bestaande wijken*, RIGO Research en Advies, i.o.v. Aedes-Arcades Kenniscentrum Wonen-Zorg.
- **Singelenberg, J. en D. Harkes (2004).** *Woonzorgzone of Servicewijk. Hoe noemen we woongebieden waar zorg en diensten extra goed geregeld zijn?*, Aedes-Arcades kenniscentrum Wonen-Zorg.
- **STAGG (1995).** *Verblijven of wonen; zorg voor ouderen. Varianten van wonen met zorg voor ouderen*, Amsterdam.
- **STAGG (2000).** *Verblijven of wonen – zorg voor eenieder. Varianten voor wonen met zorg*, Amsterdam.
- **Quintis/Futura (2007).** *Vier op een rij. Een vergelijking van vier multifunctionele accommodaties*, i.o.v. Casade Woondiesnten, Waalwijk.
- **Weekers, S. (2002).** *Regievoering bij samenwerkingsprojecten wonen, welzijn en zorg. Leerpunten voor startende initiatieven*, IWZ, Utrecht.

## Bijlage 1: verwachtingen ten aanzien van de gemeente als regisseur

Essentiële elementen voor de invulling van de regierol. Geformuleerde verwachtingen ten aanzien van de gemeente als regisseur door deelnemers aan de expertmeetings

In deze bijlage vind u een aantal impressies uit de expertmeetings (georganiseerd in de periode mei-juli 2007) met vertegenwoordigers van respectievelijk gemeenten, woningcorporaties, zorg en welzijnsaanbieders en cliëntenorganisaties<sup>13</sup>). Aan hen is gevraagd wat volgens hen essentiële elementen voor een goede invulling van de gemeentelijke regierol zijn. Ofwel: wat verwachten zij idealiter van de gemeente als regisseur?

### Allereerst: wat vinden gemeenteambtenaren zelf? Deelnemende gemeenteambtenaren stelden:

- "Altijd eerst onderzoek doen en behoefte in kaart brengen." Een andere deelnemer stelt: "Weten wat de vraag is."
- De beschikbaarheid van 'Resources': "Tijd, kennis van het veld, beschikbaarheid van voldoende middelen/geld"
- "Kennis van partijen benutten"
- "Creativiteit, nieuwe zaken durven uitproberen."
- "Sterk lokaal bestuur."
- "Durven delegeren waar mogelijk is."
- "Goede interne afstemming op de diverse terreinen waar de gemeente verantwoording draagt."
- "De aanwezigheid van een krachtige projectleider"
- "De aanwezigheid van voldoende draagkracht vanuit de partners. Een andere deelnemer stelt: Regierol moet duidelijk door iedereen herkend worden."
- "Een duidelijke visie vanuit de gemeente."
- "Zicht hebben op korte en lange termijn doelen, ontwikkelingen en dit weten uit te dragen, verleiden van partijen om 'mee' te doen."
- "Deskundigheid in de materie."
- "Bereid zijn om beleid aan te passen."
- "Inspelen door gezamenlijke thema's en uitgangspunten te benoemen."
- "Afstemming met zorgkantoor en provincie."
- "Bewaken dat burgers op tijd en in voldoende mate betrokken worden bij projecten."

### Deelnemers aan de bijeenkomst voor woningcorporaties stelden:

- "Dat de gemeente visie, ondernemerschap, kennis heeft om de regie op te pakken."
- "Partijen bij elkaar brengen om gezamenlijk aan de slag te gaan."
- "Middelen maximaal (menskracht, geld) inzetten om resultaten te bereiken."
- "Beleidsvisie hebben (gewenste programmering) op de stad." Een andere deelnemer stelt: "De aanwezigheid van een visie op welzijn."
- "Regie kunnen voeren buiten verkokering om". Een andere deelnemer stelt: "Beschikbaar stellen ambtelijke capaciteit vanuit alle afdelingen (Samenleving, RO, enz.): graag integrale benadering vanuit het stadhuis."
- "Beleid voor de toekomst (= blik op 2025/2030) willen vormen."

<sup>13</sup> Deze vraag is niet gesteld in de expertmeeting met adviseurs.

- “Langdurige zekerheid bieden in het kader van de Wmo”
- “Verantwoordelijkheidsgevoel bij de gemeente.”
- “Objectiviteit, kwaliteit/expertise bij de gemeente.”
- “Kunnen en willen denken vanuit een open mind.”

### **Deelnemers aan de bijeenkomst voor zorg- en welzijnsaanbieders waren van mening:**

- “Sturen op resultaat, meer dan alleen een visie formuleren.”
- “Ondersteuning in de zin van een soort projectbureau dat coördineert/faciliteert, de kar trekt, schrijft etc. Een andere deelnemer stelt: “Faciliteren, bijvoorbeeld door financiering van pilots.” Nog een ander stelt: Ontwikkeling + uitwerking faciliteren en processen coördineren
- “Verwoorden van de visie/ideaalsituatie.” Een andere deelnemer stelt: Duidelijke visie hebben op ouderenzorg plus de daarbij te ontwikkelen doelen/ te behalen resultaten. Nog een ander stelt: “Het beeld mee maken. Het uitdragen van visie/ beleid, wat nodig is en hier ook voor staan). Stedebouwkundige visie/ plannen ‘plannen’, opnemen van de sociale infrastructuur bij deze plannen, en deze tijdig delen met partijen. Weer een ander stelt: “Een eigen visie kunnen formuleren en keuzes kunnen/durven maken.”
- Visie ontwikkelen en uitdagen, het ‘spel’ laten aan de acteurs en het handelen van eigen organisatie daarin meenemen.
- “Partijen met elkaar in contact brengen.” Een ander stelt: “Partijen samenbinden.” Nog een ander stelt: “Stimuleren dat partijen langdurige relaties aangaan om kennis/ervaring, vertrouwen op te bouwen.”
- “Een verbindende factor tussen partijen willen zijn, maar ook eisen aan partijen durven stellen.”
- “‘Leiding nemen’: Verschillen tussen partners kunnen overbruggen of uitbuiten.”
- De geformuleerde doelstelling centraal kunnen houden
- Afstemming en communicatie tussen projectontwikkeling en de politiek.
- “Zowel partijen als de politiek kunnen aanspreken.”
- “Interne afstemming tussen afdelingen zorg/welzijn en volkshuisvesting, tbv van stroomlijning noodzakelijke procedures bijv artikel 19./ bestemmingsplan etc.”
- “Willen investeren (financieel/mensen/middelen). Een ander stelt: Tijd/capaciteit op ambtelijk niveau vrijmaken.”
- “Denken vanuit de kleinst mogelijke eenheid en integraal: vanuit de burger, zowel wonen/welzijn/zorg/vervoer/activiteiten.”
- “Brede insteek kiezen om plannen ook haalbaar te maken (geen postzegelbenadering, waarbij het ene plan wel opbrengsten heeft en een ander plan niet).”

### **Deelnemers aan de bijeenkomst voor cliënt(vertegenwoordigende) organisaties brachten het volgende naar voren:**

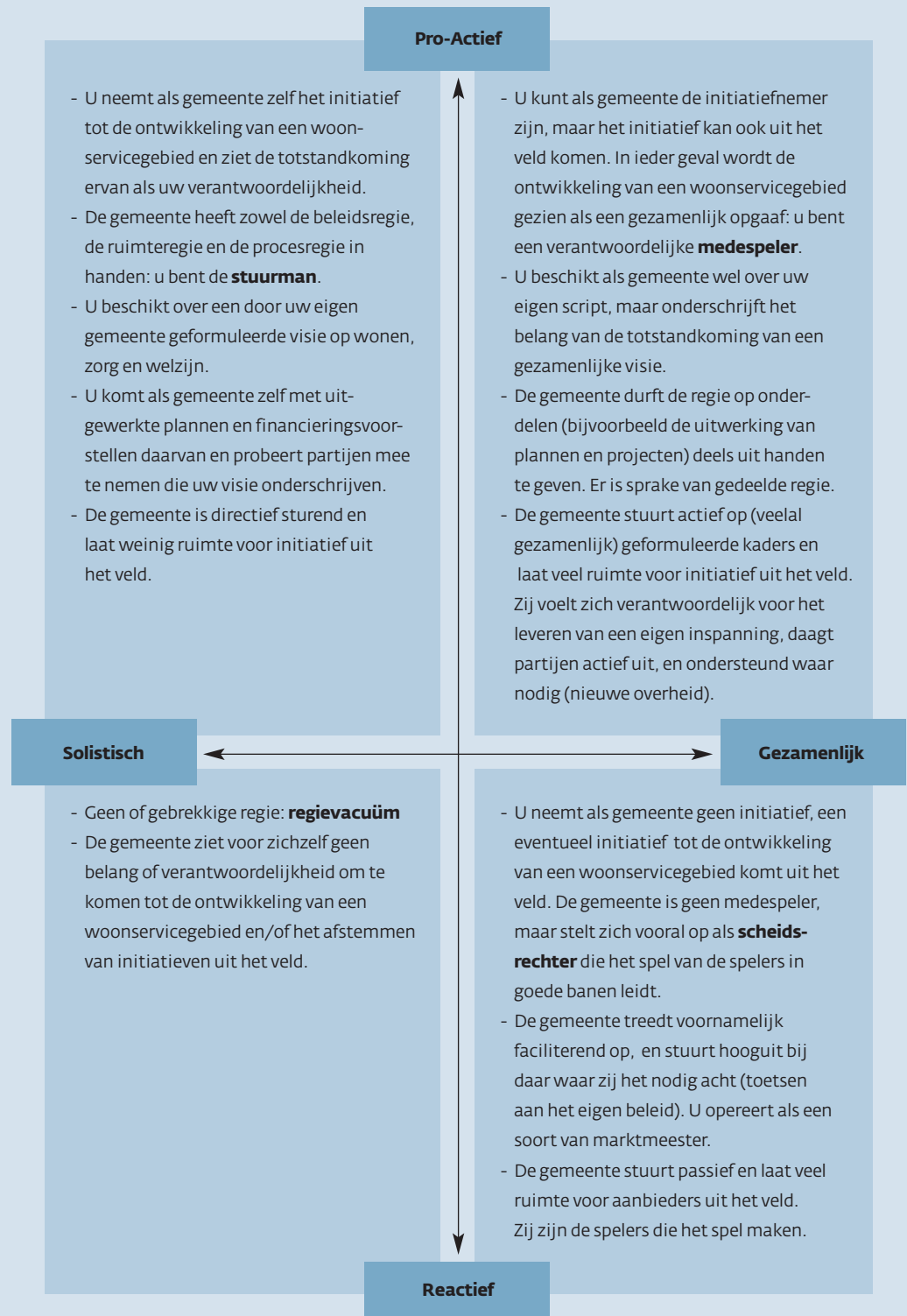
- “Hebben van visie en durf”
- “Zorgen voor goede locaties en goede bestemmingsplannen en daarvoor snelle procedures opstarten.”
- “Partijen en cliënten niet van het kastje naar de muur sturen. Veel overlaten aan de initiatiefgroepen.”
- “Goede, open contacten tussen belangenorganisaties. Mogelijkheden bieden voor burgers om met ideeën te komen.

- Enthousiasmeren van alle burgers waar mogelijk. Een andere respondent stelt: Burgers / groepen stimuleren om mee te doen
- Kijken en luisteren naar belanghebbenden. Een andere deelnemer stelt: Voortdurend je laten voeden door de echte belanghebbenden
- Vraag en aanbod in evenwicht brengen.
- *In gesprek gaan* op niveaus op basis van gelijkwaardigheid
- Regie durven loslaten
- Dienen en niet sturen
- Ook knopen durven doorhakken
- Financiën : daar waar nodig betrokken blijven bij doorontwikkeling
- Zoveel mogelijk initiatieven van bevolkingsgroepen ondersteunen en zorgen voor integratie en afstemming
- Vertrouwen hebben in verschillende partijen (aanbieders en gebruikers)
- “Open staan voor nieuwe ontwikkelingen.”
- “Partijen tot elkaar kunnen brengen daar waar (soms historisch gegroeide) tegenstellingen bestaan.”
- “Creatief omgaan met regels”
- “Snelle besluitvorming.”
- Inzet van capabele mensen: de juiste mensen op de juiste plaats.
- “Daadwerkelijk het gezag hebben dat de gemeente zich moet verwerven.”
- “Partijen in contact brengen met elkaar”
- “Zorgen voor de financiën (dat het in samenwerking met bijvoorbeeld de woningcorporatie rond komt).”



## Bijlage 2: reflecteren op regie, een self-assessment schema

Waar plaatst u zich als regisseur?



## Colofon

Deze uitgave is een onderdeel van het Programma Ontgroening en Vergrijzing van de provincie Gelderland.

Auteur: Drs. Peter Hendrixen (Junior onderzoeker Wonen, zorg en Welzijn)  
Radboud Universiteit Nijmegen  
Faculteit der Managementwetenschappen  
Afdeling Planologie  
Postbus 9108, 6500 HK Nijmegen

T (024) 361 62 06  
E P.Hendrixen@fm.ru.nl  
I [www.ru.nl/fm/hendrixen](http://www.ru.nl/fm/hendrixen)

Peter Hendrixen (1980) maakt deel uit van de aan het Institute for Management Research verbonden onderzoeksgroep Governance and Places.

Redactie: Provincie Gelderland  
Grafische vormgeving: Kees de Bruijn, Giesbeek  
Fotografie: Dick Brouwers, Arnhem  
Druk: Provincie Gelderland

2008